

PIA Wet regulering prostitutie

Privacy Impact Assessment van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)

6 februari 2014



PIA Wet regulering prostitutie

Privacy Impact Assessment van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)

Uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie

Privacy Management Partners

Mr S.H. Katus

Dr J.A.G. Versmissen

Versie 1.0

© Privacy Management Partners 2013

Privacy Management Partners biedt praktische oplossingen voor behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking in overeenstemming met de wet.

www.pmpartners.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Lijst van afkortingen	5
1. Inleiding	6
1.1 Methodiek	6
1.1.1 Scope en aanpak	6
1.1.2 Opbouw	7
1.1.3 Classificatie van effecten	8
1.2 Bestuurlijke noodzaak	8
1.2.1 Eindverantwoordelijkheid	8
1.2.2 Privacy management	9
1.2.3 Passende waarborgen	9
1.2.4 Rekenschap	9
1.2.5 Nieuwe boeterisico's	10
2. Analyse van de Wrp-keten	11
2.1 Opmerkingen vooraf	11
2.2 Centrale en decentrale gegevensverwerking	11
2.2.1 Centrale gegevensverwerking (LVWRP)	12
2.2.2 Decentrale gegevensverwerking door gemeenten	12
2.2.3 Decentrale gegevensverwerking door exploitanten	14
2.3 Wrp-eindverantwoordelijkheden	14
2.3.1 Eindverantwoordelijkheid per gegevensverwerking	14
2.3.2 Stelselverantwoordelijkheid	14
3. Aard en omvang van de gegevensverwerking	16
3.1 Aard van Wrp-gegevensverwerking	16
3.1.1 Gegevensverwerking in de WSI-registratie volgens ICTU	17
3.1.2 Gegevenscategorieën in de ES-registratie volgens ICTU	17
3.1.3 Gegevens in de ES-registratie informatiedienst volgens ICTU	17
3.1.4 Gegevens in de vergunningaanvraag (artikel 12 Wrp)	18
3.1.5 Gegevensverwerking behandeling aanvraag (artikelen 14-15 Wrp)	18
3.1.6 Gegevens in vergunningen (artikel 16 Wrp)	18
3.1.7 Gegevensverwerking door prostitutiebedrijven en toezichthouders	19
3.2 Omvang van Wrp-gegevensverwerking	19
4. Reële effecten	21
4.1 Positieve effecten	21
4.1.1 Exploitanten en beheerders	21
4.1.2 Prostituees	22
4.1.3 Bestuurlijk	22
4.1.4 Anderen	23
4.2 Negatieve effecten	23
4.2.1 Exploitanten en beheerders	23
4.2.2 Prostituees	25
4.2.3 Bestuurlijk	26

5. Beleidsimplicaties	27
5.1 Classificatie	27
5.2 Legitimiteit	27
5.3 Oplossingsrichtingen	28
5.3.1 Privacy by Design	28
5.3.2 Functionaris voor de gegevensbescherming	29
5.3.3 Wrp-regisseur	29
5.3.4 Stelselafspraken (ketenregie)	30
5.3.5 Zelfreinigend vermogen	30
5.4 Gewaarborgde uitvoering Wrp	31
6. Aanbevelingen	32
6.1 Privacy management	32
6.2 Noodzaak en doelbinding	33
6.3 Proportionaliteit	34
6.3.1 Proportionaliteit bij vergunningaanvraag	34
6.3.2 Proportionaliteit bij besluitvorming	34
6.3.3 Proportionaliteit vergunning en bij publicatie	35
6.4 Gegevenskwaliteit	35
6.5 Informatiebeveiliging	36
6.6 Afspraken bij uitbesteding	36
6.7 Dienstverlening	37
6.8 Transparantie	37
6.9 Kwaliteitsbewaking	37
7. Privacywaarborgen Wrp	38
7.1 Waarborgen bij ministerieel besluit	38
7.2 Ruimte voor eigen uitwerking	39
8. Conclusies	40
8.1 Positieve impact	40
8.2 Privacybelangen	40
8.3 Risicobeheersing	41
8.4 Eindconclusie	42
Wetsartikelen	43
Wet regulering prostitutie	43
Wet bescherming persoonsgegevens	46
Algemene verordening gegevensbescherming	48
OECD Privacy Guidelines	50
EU Privacyrichtlijn 95/46/EG	50
Algemene wet bestuursrecht	51
Besluit prostitutie en seksbranche	52
Artikel 4	52
Toelichting	52

Samenvatting

In deze Privacy Impact Assessment (PIA) onderzoeken wij de effecten van de invoering van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) op personen. Hoewel het woord 'privacy' ruimere betekenis heeft, bijvoorbeeld privacy in de huiselijke sfeer (ruimtelijke privacy), gaat het bij een PIA om de effecten van gegevensverwerking (informationele privacy). Over de uitvoering van PIA's werden in 2012 het regeerakkoord afspraken gemaakt. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zet er al langere tijd toe aan. Via het EU-wetsvoorstel Algemene verordening gegevensbescherming (Avg), die de Wbp moet opvolgen, worden PIA's straks meer expliciet wettelijk verplicht gesteld.

Relatie Wrp/Wbp

De Wrp en de Wbp kunnen niet los van elkaar worden gezien. De Wrp zet op verschillende manieren aan tot verwerkingen van persoonsgegevens, en op dit laatste is de Wbp van toepassing. De Wbp geeft pas 'groen licht' voor verwerking van persoonsgegevens wanneer de in de Wrp genoemde eindverantwoordelijken, de minister van VenJ, burgemeesters en exploitanten, in passend beleid hebben voorzien om op uitvoeringsniveau te waarborgen dat er steeds sprake is van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking in overeenstemming met de wet.

Die bestuurlijke taak is tot nu toe teveel onderbelicht gebleven. Vandaar dat privacy managementverantwoordelijkheden in de Avg extra stevig in de verf worden gezet. Bij gebrekkige privacybeleidsvoering vertoont het bestuurlijk kader voor het bieden van privacybescherming manco's, in strijd met de Wbp, artikel 10 Grondwet en, uiteindelijk, het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens. De Wrp-eindverantwoordelijken zijn dan wettelijk aansprakelijk.

Ook is het College Bescherming Persoonsgegevens dan bevoegd om de Wbp te handhaven, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. Momenteel is wetgeving in voorbereiding waarin het CBP tevens de bevoegdheid krijgt om boetes op te leggen. Volgens de op 21 oktober geamendeerde versie van de Avg kunnen die boetes in ernstige gevallen oplopen tot 100 miljoen Euro of 5% van de bedrijfsomzet. Volgens het voorstel tot wijziging van de Wbp, moeten de Wrp-eindverantwoordelijken in de komende tijd rekening houden met boetes tot € 780.000 per overtreding.

Doel PIA/Wrp

PIA's dienen om te kunnen vaststellen hoe zwaar moet worden ingezet op het voorzien in waarborgen. Hoe groter de risico's die gegevensverwerking met zich mee kan brengen voor personen, hoe robuuster beleid en uitvoeringsmaatregelen moeten zijn om te kunnen blijven spreken van passende waarborgen. De Wbp vereist *evenwichtige* privacybeleidsvoering.

In deze PIA worden daarom de privacyrisico's van de Wrp geïnventariseerd op basis van:

1. een analyse van de voorgenomen verwerkingen van persoonsgegevens volgens de privacyrechtelijke risicoclassificatie 'bijzondere persoonsgegevens'; en
2. navraag bij de betrokken stakeholders naar voorzienbare risico's voor personen.

Risicobeheersing Wrp

In de novelle zijn in vergelijking met het oorspronkelijke wetsvoorstel enkele maatregelen met grote potentiële privacyrisico's achterwege gelaten. De novelle biedt verder goede

aanknopingspunten om de resterende risico's te beheersen. In het bijzonder leent het wetsvoorstel zich uitstekend voor uitvoering volgens het principe van Privacy by Design. Wel is het van belang om het wetsvoorstel daarop verder toe te spitsten. In de novelle bleek dat, gegeven het wetgevingsproces, niet goed meer mogelijk. De minister van VenJ heeft hier echter via de algemene maatregel van bestuur alsnog invulling aan gegeven. Veel hangt ook af van de nadere inkleuring via opzet en beheer van de landelijke voorzieningen Wrp (LVWRP) en de stelselafspraken die wij aanbevelen. Een functionaris voor de gegevensbescherming moet dat bewaken door middel van monitoring en advies. Via een privacy ombudsfunctie worden ook de aanspraken van personen gewaarborgd zoals uitoefening van inzage- en correctierechten.

Cruciaal is dat de Wrp-keten, met respect voor de eigen verantwoordelijkheden van gemeenten en exploitanten, geen zwakke schakels kent. Daarvoor is het zaak dat de minister van VenJ regievoering pleegt over het Wrp-stelsel. Dat kan via de landelijke beheerder worden georganiseerd. Op die manier wordt naleving van de Wbp intrinsiek aan de uitvoering van de Wrp en leggen eindverantwoordelijken dan de maatregelen ten uitvoer om personen te beschermen tegen de gevolgen van onrechtmatige gegevensverwerking.

Wij hebben er in deze PIA voor gekozen om niet uitsluitend te kijken naar de risico's van gegevensverwerking voor personen maar ook het belang dat zij bij de verwerking hebben. Een privacy impact analyse is een effectenanalyse, wat een neutraal begrip is. Het persoonlijk belang van personen bij de gegevensverwerkingen die door de Wrp gerechtvaardigd worden, hangt logisch samen met de doelstellingen van het wetsvoorstel: de bestrijding van misstanden en verbetering van de sociale positie van prostituees. Iedere situatie waarin een exploitant, beheerder of prostituee zich na invoering van de Wrp geholpen voelt, illustreert die positieve privacy impact.

Zowel de Wbp als de Avg brengen met zich dat de proportionaliteit van gegevensverwerking moet worden beoordeeld aan de hand van die menselijke maat. Bij passende waarborgen volgens de voorwaarden voor rechtmatige gegevensverwerking én vaststelling van positieve privacy impact, voldoen eindverantwoordelijken per definitie aan de privacywetgeving. Belangrijk blijft dan wel om het stelsel van waarborgen goed te onderhouden. Ook bij Wrp-gegevensverwerking houdt privacyrechtelijke eindverantwoordelijkheid pas op wanneer de laatste gegevens zijn vernietigd.

Lijst van afkortingen

Avg	Algemene Verordening Gegevensbescherming (wetsvoorstel)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bibob	(Wet) Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BSN	Burgerservicenummer
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
ES-registratie	Landelijke registratie van verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven
FG	Functionaris voor de gegevensbescherming
ICTU	De ICT-uitvoeringsorganisatie voor de rijksoverheid
LVWRP	Landelijke Voorziening Wrp, bestaande uit de WSI-registratie en ES-registratie
PIA	Privacy Impact Assessment
POF	Privacy ombudsfunctie
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (wetsvoorstel)
WSI-registratie	Landelijke registratie van beschikkingen tot weigering, schorsing of intrekking van vergunningen aan seksbedrijven, evenals verleende en gewijzigde vergunningen

1. Inleiding

Dit rapport bevat het verslag van de Privacy Impact Assessment die is uitgevoerd voor het wetsvoorstel Regulering prostitutiebranche en bestrijding misstanden seksbranche.

Op 24 november 2009 is het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: 'de Wrp') toegezonden aan het parlement. In het voorstel waren de volgende maatregelen opgenomen:

- ✓ invoering van een verplicht en uniform decentraal vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf;
- ✓ invoering van een registratieplicht voor prostituees;
- ✓ strafbaarstelling van het gebruikmaken van illegaal aanbod van prostitutie;
- ✓ diverse instrumenten voor toezicht en handhaving, waaronder het instellen van een landelijk register voor vergunningen verleend aan escortbedrijven.

Over het wetsvoorstel is in beide Kamers uitvoerig gedebatteerd. Als gevolg daarvan is besloten tot het instellen van een register van ingetrokken en geweigerde vergunningen, en is de registratieplicht voor prostituees komen te vervallen. Op het moment van schrijven is een gewijzigd wetsvoorstel in voorbereiding. Deze novelle wordt naar verwachting nog dit jaar aan het parlement gezonden.

Hoofdthema's in de Kamerdebatten waren de effectiviteit en de privacyaspecten van de voorgenoemde maatregelen. In antwoord op de zorgen van de Eerste Kamer over de privacyaspecten heeft de minister toegezegd om een Privacy Impact Assessment (hierna: PIA) te laten uitvoeren voor de Wrp.

Deze PIA is in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie uitgevoerd door Privacy Management Partners.

1.1 Methodiek

Deze PIA maakt inzichtelijk welke privacywaarborgen passend zijn op het niveau van landelijke beleidsvoering en wetgeving voor regulering van de seksbranche. Door inzicht te krijgen in de aard van de persoonlijke risico's die ontstaan zónder passende waarborgen, wordt duidelijk waarin de passende waarborgen met name moeten worden gezocht.

Een Privacy Impact Assessment is een *effectenanalyse*. Een evenwichtige PIA benoemt niet alleen negatieve effecten (risico's) maar ook positieve effecten – het profijt dat ontstaat bij gewaarborgde gegevensverwerking.

1.1.1 Scope en aanpak

De effectenanalyse voeren wij uit op de Wrp volgens de novelle,¹ dus zonder landelijk prostitutieregister. De effecten bekijken wij vanuit het oogpunt van alle betrokken personen. Dat zijn niet alleen de personen over wie gegevens worden verwerkt maar ook de personen die in bestuurlijk opzicht effecten ondervinden.

¹ Novelle Wrp, consultatieversie (17 juli 2013).

De effecten kunnen direct voortvloeien uit de wet, zoals vergunningweigering wanneer de Wrp daartoe verplicht. Effecten kwamen ook naar voren uit consultatie van stakeholders. Daarvoor benaderden wij de volgende partijen:

- Gemeente Alkmaar
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Den Bosch
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Leeuwarden.
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Stichting Geisha
- Stichting SOA-Aids Nederland
- Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Vereniging Vrouw en Recht

1.1.2 Opbouw

Bij het opstellen van deze PIA hebben wij ons rekenschap gegeven van:

- ✓ Toetsmodel PIA Rijksdienst van het ministerie van BZK (2013);
- ✓ Handreiking en vragenlijst PIA van de beroepsorganisatie voor IT-auditors NOREA (2013);
- ✓ Recommendations for a PIA Framework for the EU (2012), onderzoeksproject dat werd gesubsidieerd door de Europese Commissie PIAF Project, 2012).

Primair zijn wij echter afgegaan op de wet. Artikel 9 Wbp over ‘verdere verwerking’ (hergebruik van informatie en informatiedeling) bevat aandachtspunten die voor iedere PIA van belang zijn – met name:

- de aard van de gegevens
- de gevolgen van de beoogde verwerking voor personen
- de mate waarin jegens personen wordt voorzien in passende waarborgen

Ook zijn wij afgegaan op overwegingen 71a-74a en artikel 33 van het Europese wetsvoorstel Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: Avg).²

Deze PIA bestaat uit de volgende onderdelen:

1. paragraaf 2: een analyse van de Wrp-informatieketen;
2. paragraaf 3: een analyse van de aard van Wrp-gegevensverwerking;
3. paragraaf 4: een analyse van de persoonlijke en bestuurlijke effecten van de Wrp-gegevensverwerking;
4. paragraaf 5: een analyse van de beleidsimplicaties van het voorafgaande;
5. paragraaf 6: aanbevelingen voor passende waarborgen voor Wrp-gegevensverwerking;
6. paragraaf 7: conclusies.

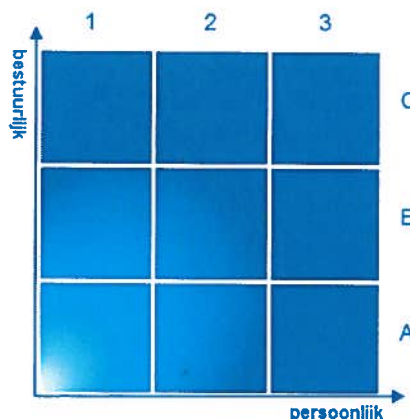
² COM(2012) 11 final. zoals geamendeerd door de LIBE-commissie van het Europees Parlement (oktober 2013)

1.1.3 Classificatie van effecten

Omdat effecten zich moeilijk laten kwantificeren, is het gebruikelijk om de mate van impact uit te drukken in drie niveau's:

- ✓ **Laag** – het effect is nauwelijks of in geringe mate waarneembaar
- ✓ **Midden** – het effect is substantieel en duidelijk waarneembaar
- ✓ **Hoog** – het effect heeft grote of zelfs ingrijpende gevolgen

Voor deze PIA maken wij gebruik van een bestaand classificatiesysteem.³ Door de effecten van de gegevensverwerking voor personen af te zetten langs een horizontale as en de effecten in de bestuurlijke sfeer langs een verticale as, ontstaat een bruikbare classificatie. Alleen de classificatie A1 is laag. Andere scores hebben óf bestuurlijk óf persoonlijk óf vanuit beide invalshoeken een hogere impact. Hoe hoger de classificatie, hoe groter de beleidsprioriteit en hoe robuuster de oplossingen moeten zijn voor het mitigeren van ongewenste persoonlijke en bestuurlijke effecten.



1.2 Bestuurlijke noodzaak

Een PIA wordt uitgevoerd bij voornemens tot de opzet van systemen voor gegevensverwerking of het beheer ervan. Het doel is om op een evenwichtige manier om te gaan met het recht op privacybescherming zoals geformuleerd in artikel 10 Grondwet:

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

1.2.1 Eindverantwoordelijkheid

De wet waar in lid 2 van wordt gesproken, is – bij gegevensverwerking door de partijen die in de Wrp genoemd worden – de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De belangrijkste artikelen van de Wbp zijn artikelen 6 en 15. Daarin wordt aan ‘de verantwoordelijke’ opgedragen om te waarborgen dat er steeds sprake is van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking in overeenstemming met de wet.

Binnen de overheid is 'de verantwoordelijke': op rijksniveau de afzonderlijke ministers, en op gemeentelijk niveau de burgemeester.⁴ Het begrip hangt samen met de vaststelling van het doel van gegevensverwerking: wie bepaalt uiteindelijk of er gegevens worden verwerkt? In de publieke sector is dat in eerste instantie het bevoegde bestuursorgaan, en ligt vervolgens de eindverantwoordelijkheid bij het dagelijks bestuur daarvan. In de

³ Het classificatiesysteem werd ontwikkeld binnen VNO-NCW naar aanleiding van landelijke initiatieven die uiteindelijk hebben geleid tot het Toetsmodel PIA Rijkdienst. De recent gepubliceerde *Richtsnoeren Beveiliging van Persoonsgegevens* van het College Bescherming Persoonsgegevens bevatten op p. 18 een vergelijkbare methodiek.

⁴ TK 25892, nr. 3, p. 55-61

private sector is uiteindelijk de CEO de verantwoordelijke. Bij een eenmanszaak is dat de zaakvoerder.⁵

1.2.2 Privacy management

Dé basisgedachte van privacybescherming in de informatiemaatschappij is de combinatie van eindverantwoordelijkheid met de wettelijke taakstelling om te waarborgen dat er steeds sprake is van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking volgens de wet.⁶ In de publieke sector dient die zorgplicht te worden gezien binnen het kader van de beginselen van behoorlijk bestuur.⁷

Zonder een duidelijke 'probleemeigenaar' en zijn zorg voor privacy management op beleidsniveau, bestaan er onvoldoende waarborgen dat gegevensverwerking op operationeel niveau voldoende behoorlijk en zorgvuldig is georganiseerd. De Wbp bevat essentiële criteria zoals 'doelbinding', 'proportionaliteit' en 'passende informatiebeveiliging'. Zie daarover paragraaf 5.4.

1.2.3 Passende waarborgen

De Wbp is legitimerende wetgeving: gegevensverwerking is toegestaan wanneer bestuurlijk en operationeel op een evenwichtige wijze in wettelijk voorgeschreven oplossingen is voorzien.⁸ Bij gebrekkig privacy management vervalt de legitimiteit van gegevensverwerking omdat de waarborgen niet meer passend zijn. De verantwoordelijke voldoet dan niet meer aan de voorwaarden voor rechtmatige gegevensverwerking.⁹

1.2.4 Rekenschap

De Wbp verplicht in hoofdstuk 5 tot uitleg over de gegevensverwerking en privacybeleidsvoering aan betrokken personen. Bij misstanden kan de verantwoordelijke op verschillende manieren ter verantwoording worden geroepen.

- ✓ In de eerste plaats door iedere persoon die door de gebrekkige beleidsvoering daadwerkelijk nadeel ondervindt. De verantwoordelijke is dan van rechtswege gehouden tot het bieden van compensatie (schadevergoeding).¹⁰
- ✓ In de tweede plaats door het College Bescherming Persoonsgegevens die ambtshalve of op verzoek van belanghebbenden onderzoek kan instellen naar de privacybeleidsvoering, om vervolgens over te gaan tot handhaving, waaronder de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom.¹¹
- ✓ In de derde plaats is de verantwoordelijke kwetsbaar voor maatschappelijke of politieke discussie.¹²

⁵ Zie voetnoot 4

⁶ Eindverantwoordelijkheid is de basisgedachte van privacywetgeving wereldwijd. Vgl. artikel 14 OECD Privacy Guidelines uit 1980 (herzien in 2013), 18e overweging EU-richtlijn 95/46/EG, artikel 22 Avg

⁷ TK 25892, nr. 3, p. 20 en 77-78

⁸ TK 25892, nr. 3, p. 9; EK 25892, nr. 92c, p. 16

⁹ De voorwaarden voor rechtmatige gegevensverwerking worden grotendeels opgesomd in hoofdstuk 2 Wbp

¹⁰ Artikel 49 Wbp

¹¹ Artikel 60, 65 Wbp

¹² Vgl. de discussie naar aanleiding van het rapport *Het overlijden van Alexander Dolmatov* waarin in essentie gebrekkige gegevensverwerking werd geconstateerd. Vgl. www.ivenj.nl/actueel/inspectierapporten/rapport-het-overlijden-van-alexander-dolmatov.aspx?cp=131&cs=64448. Ter vergelijking: programma.vpro.nl/themawatnoupriacy/nieuws/De-zaak-Kowssolea-rapporten-en-Kamervragen-.html

1.2.5 Nieuwe boeterisico's

Het wetsvoorstel Meldplicht Datalekken¹³ introduceert de mogelijkheid dat een verantwoordelijke door het CBP een bestuurlijke boete wordt opgelegd tot € 450.000. Daarnaast is op dit ogenblik wijziging van de Wbp in voorbereiding waardoor het CBP bij gebrekkig privacybeleid bevoegd wordt om boetes op te leggen die sporen met de hoogste boetecategorie volgens het Wetboek van Strafrecht (€ 780.000).¹⁴ Tenslotte heeft het Europees Parlement onder meer voorgesteld om de maximale boetes in de Avg te verhogen tot € 100 miljoen of 5% van de wereldwijde bedrijfsomzet.¹⁵

¹³ TK 33662, nr. 2

¹⁴ Geldboetes van de 6^e categorie, zie artikel 23 Wetboek van strafrecht

¹⁵ Art. 79 Avg

2. Analyse van de Wrp-keten

In deze paragraaf wordt nagegaan welke partijen betrokken zijn bij de gegevensverwerking die de Wrp voorschrijft, wat hun rollen en verantwoordelijkheden zijn, en welke gegevensverwerkende processen daarbij horen.

2.1 Opmerkingen vooraf

De Wet bescherming persoonsgegevens is van toepassing op iedere geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, en ook op niet-geautomatiseerd verwerkte persoonsgegevens voor zover deze in een bestand zijn opgenomen of bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.¹⁶

- ✓ Tot een **verwerking van persoonsgegevens** moeten niet alleen operationele handelingen worden gerekend zoals het verzamelen, vastleggen, opvragen, verstrekken of bijvoorbeeld het archiveren van gegevens, maar ook ieder geheel van handelingen – dat wil zeggen administratieve processen en, uiteindelijk, het hele systeem van samenwerkende partijen en gegevensverwerking.¹⁷
- ✓ Onder **persoonsgegevens** moet worden verstaan: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon. Of er sprake is van identificeerbaarheid, hangt af van de vraag of een ‘verantwoordelijke’ in de zin van artikel 1 onder d Wbp met behulp van de verwerkte gegevens een persoon ‘zonder onevenredige inspanningen’ kan identificeren – direct of indirect, bijvoorbeeld wanneer het gegeven een persoonsgebonden nummer betreft.¹⁸

Daarmee heeft de Wbp een groot bereik. Afgezien van een aantal wettelijke uitzonderingen¹⁹ moeten bij iedere vorm van gegevensverwerking de Wbp-spelregels in acht worden genomen om te voorkomen dat gegevensverwerkers onrechtmatig handelen. In de publieke sector gaat het om bijvoorbeeld alle gegevensverwerking die noodzakelijk is voor:

- beschikkingen
- toezicht
- handhaving
- registratie van burgers
- aanleg van dossiers
- delegatie en mandatering van bevoegdheden aan personen
- aansturing en beloning van ambtenaren

2.2 Centrale en decentrale gegevensverwerking

De Wrp is een wetsvoorstel dat zich goed laat lezen als een geheel van verwerkingen van persoonsgegevens. In essentie beschrijft de Wrp een stelsel voor centrale en decentrale gegevensverwerking ter ondersteuning van vergunningverlening en toezicht door

¹⁶ Artikel 2 Wbp

¹⁷ Artikel 1 onder b Wbp

¹⁸ Artikel 1 onder a Wbp. Vgl. TK 25892, nr. 3, p. 46-47

¹⁹ De uitzonderingen worden opgesomd in artikelen 2 en 3 Wbp. De Wbp is onder meer niet van toepassing wanneer de Wet politiegegevens van toepassing is of bij strafvorderlijke gegevensverwerking.

gemeenten. Zoals hierna zal blijken, spelen ook exploitanten een rol in de Wrp-gegevensverwerking, waarvan het hoofddoel tweeledig is: de bestrijding van misstanden in de seksbranche en de verbetering van de positie van prostituees.²⁰

Uit artikelen 14 en 15 Wrp komt naar voren dat dit hoofddoel tevens samenhangt met de bevordering van integriteit en de taken van gemeenten op het gebied de bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten.

2.2.1 Centrale gegevensverwerking (LVWRP)

Artikel 20 lid 1 bepaalt dat er een landelijk register is voor prostitutiebedrijven, dat hierna verkort wordt aangeduid als LVWRP (Landelijke Voorziening Wrp). De LVWRP bestaat volgens lid 2 uit:

- ✓ Landelijke registratie van beschikkingen tot weigering, schorsing of intrekking van vergunningen aan seksbedrijven, evenals verleende en gewijzigde vergunningen (hierna: WSI-registratie);
- ✓ Landelijke registratie van verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven (hierna: ES-registratie).

Volgens artikel 20 lid 4 Wrp zijn de volgende partijen gerechtigd om van de LVWRP gebruik te maken:

- burgemeesters;
- toezichthouders en opsporingsambtenaren;
- het Landelijk Bureau Bibob.

Hoewel de Wrp daar niet expliciet over is, zijn het in werkelijkheid niet zozeer burgemeesters die toegang hebben tot de LVWRP als wel ambtenaren die de vergunningverlening voorbereiden. De Wrp is in artikel 27 wel duidelijk over de manier waarop de toegangsbevoegdheid van toezichthouders tot de LVWRP ontstaat.

De toegangsbevoegdheid van het Landelijk Bureau Bibob hangt samen met haar taak om voor bestuursorganen integriteitsscreeningen uit te voeren.

Artikel 20 lid 5 introduceert de landelijke beheerder die zorgdraagt voor de goede werking van de LVWRP. Daaronder valt de opdracht om ervoor te zorgen dat iedereen zich ervan kan vergewissen dat een escortbedrijf over een gemeentelijke vergunning beschikt.

2.2.2 Decentrale gegevensverwerking door gemeenten

Artikel 9 Wrp introduceert een verbod op het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning. In de daaropvolgende artikelen verplicht de Wrp gemeenten tot verwerking van persoonsgegevens in verband met de aanvraag, weigering, afgifte, intrekking, schorsing of wijziging van vergunningen. Daarnaast regelt de Wrp in artikel 27 de toezichtsbevoegdheid van gemeenten, wat doorgaans eveneens een activiteit is die afhankelijk is van verwerking van persoonsgegevens.

De LVWRP is gekoppeld aan zowel vergunningprocessen als toezicht. Enerzijds zijn er de verplichte meldingen volgens artikel 20 lid 3 waarmee zowel de WSI-registratie als de ES-

²⁰ TK 32211, nr. 3, p. 2-4

registratie worden gevuld en onderhouden. Anderzijds biedt de LVWRP toezichthouders via artikel 20 lid 5 de functionaliteit om snel te achterhalen of een escortbedrijf over een vergunning beschikt.

- ✓ De WSI-registratie verschaft gemeenten bestuurlijke informatie die mede kan leiden tot weigering, schorsing of intrekking van een vergunning;²¹
- ✓ De ES-registratie is in essentie een verwijzindex voor informatie over vergunningverlening aan exploitanten door gemeenten, al heeft het gelet op de ES-registratie informatiedienst²² ook zelfstandige betekenis.

De Wrp regelt alleen de gegevensverwerking voor vergunningverlening- en toezichtsdoeleinden.²³ Bij indiening van het wetsvoorstel werd echter ook de aansluiting gezocht bij de praktijk dat gemeenten krachten bundelen met secundaire ketenpartners in het kader van integrale handhaving.²⁴ De Wrp sluit niet uit dat de LVWRP of daaruit verkregen informatie in dit verband ook anders wordt gebruikt.

Bij integrale handhaving kunnen verschillende partners betrokken zijn, waaronder maatschappelijke organisaties.

Secundaire partners	Rol
1. GGD	De GGD kan betrokken zijn bij uitstapprogramma's voor prostituees en helpt SOA's te bestrijden.
2. De politie	De politie spoort strafbare feiten binnen de prostitutiebranche op. Ook fungeert de politie soms als gemeentelijke toezichthouder.
3. RIEC's	Tussen de partners, samenwerkend in en ondersteund door een RIEC kunnen gegevens worden verstrekt in het kader van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit.
4. OM	Het Openbaar Ministerie geeft leiding aan de opsporing van strafbare feiten en vervolging. Door deelname aan het driehoeksoverleg is het OM ook betrokken bij de afstemming van beleid.
5. Inspectie SZW	De Inspectie SZW onderzoekt misstanden in de arbeidsomstandigheden.
6. Belastingdienst	De Belastingdienst kan betrokken zijn bij handhaving. Fiscale informatie kan bovendien helpen opsporing van illegale praktijken.
7. Maatschappelijke hulpverleners	In Nederland zijn verschillende organisaties actief waar prostituees terecht kunnen voor praktische vragen, sociaal contact en hulp.
8. Anderen	Met name CoMensha - een niet-gouvernementele organisatie die bestrijding van mensenhandel en opvang of begeleiding van slachtoffers helpt door middel van gegevensuitwisseling, kennisdeling en signalering.

²¹ Vergelijkbaar met bijvoorbeeld het Centraal Krediet Informatiesysteem van het BKR. Overigens zal een afwijzende beschikking niet genomen worden louter op basis van de gegevens in de WSI-registratie, vgl. voetnoot 47

²² Zie paragraaf 3.1.3

²³ Artikel 20 lid 4 Wrp: 'Gegevens uit het register worden *uitsluitend* verstrekt aan: [...]'.

²⁴ TK 32211, nr. 3, p. 30-32. Vgl. Het overzicht van ketenpartners op www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/menu/index of www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/01.081a-hon-pilots-prostitutiewetgeving.aspx

2.2.3 Decentrale gegevensverwerking door exploitanten

De Wrp verplicht exploitanten tot diverse handelingen die binnen de definitie van een verwerking van persoonsgegevens vallen:²⁵

- ✓ Het aanvragen van vergunningen en het doorgeven van wijzigingen als voorwaarden voor het rechtmatig kunnen uitoefenen van een seksbedrijf. De aan te leveren vergunninginformatie betreft de exploitant zelf en eventuele beheerders.
- ✓ De vermelding van het vaste telefoonnummer en vergunningnummer in advertenties volgens artikel 21 Wrp.
- ✓ Het publiceren van de vergunning in seksinrichtingen volgens artikel 16 lid 2 Wrp.
- ✓ Indien de exploitant een prostitutiebedrijf uitoefent: het voeren van een administratie in de zin van artikel 26 lid 2 Wrp, waarin actuele gegevens zijn opgenomen waaruit blijkt welke prostituees voor hem werken.

2.3 Wrp-eindverantwoordelijkheden

2.3.1 Eindverantwoordelijkheid per gegevensverwerking

Omdat het de minister van VenJ is die op basis van het wetsvoorstel Wrp het doel en de middelen van de LVWRP vaststelt, is hij de verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de LVWRP.²⁶ De Wrp legt in artikel 20 lid 1 deze eindverantwoordelijkheid voor de LVWRP dan ook expliciet bij de minister van VenJ. De landelijke beheerder is een uitvoeringsorganisatie die ten behoeve van de minister Wrp-gegevens verwerkt (bewerker).

In de memorie van toelichting bij de Wrp wordt aangegeven dat het wetsvoorstel de gemeentelijke autonomie zoveel mogelijk respecteert.²⁷ Uit artikelen 13 en 20 Wrp valt af te leiden dat de eindverantwoordelijkheid voor gemeentelijke vergunningverlening en toezicht bij burgemeesters blijft. In het verlengde daarvan komt de burgemeester ook een verantwoordelijkheid toe bij secundair gebruik (zie hierboven in paragraaf 2.2.2).²⁸

De eindverantwoordelijkheid van exploitanten van prostitutiebedrijven vloeit voort uit het feit dat zij hun prostitutee-administratie voeren ter nakoming van een wettelijke plicht. Die verantwoordelijkheid doet denken aan de administratieplicht onder artikel 6a Wet op de loonbelasting.²⁹

2.3.2 Stelselverantwoordelijkheid

De Wbp-verantwoordelijkheden die in de Wrp besloten liggen blijven echter niet beperkt tot de eindverantwoordelijkheden van de minister van VenJ, burgemeesters en exploitanten van prostitutiebedrijven afzonderlijk. Tegelijkertijd moet, zo bleek uit paragraaf 2.1, worden gekeken naar de Wrp-gegevensverwerking als 'geheel van handelingen'. Het is de minister van VenJ die als initiatiefnemer van de Wrp het doel van

²⁵ Vergunningsinformatie gaat in belangrijke mate over bedrijven. Dit zullen echter vaak eenmanszaken of vennootschappen onder firma zijn. In dat geval is niettemin sprake van persoonsgegevens.

²⁶ Vgl. paragraaf 1.2.1

²⁷ TK 32211, nr. 3, p. 4

²⁸ Vgl. ook de volgende paragraaf over stelselverantwoordelijkheid.

²⁹ Vgl. ook artikel 55 Wet SUWI (structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) en artikel 52 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

de gegevensverwerking vaststelt en bepaalt welke gegevens gemeenten en exploitanten moeten en mogen verwerken.



Daarmee heeft hij ook een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel.³⁰ Die stelselverantwoordelijkheid ligt meer in de regiesfeer om op die manier de bescherming van persoonsgegevens binnen de Wrp-keten te waarborgen. Want er kan niet op voorhand vanuit worden gegaan dat exploitanten en gemeenten steeds het beschermingsniveau bieden dat volgens de Wbp vereist is voor legitieme gegevensverwerking.³¹ Hierover meer in de volgende paragrafen.

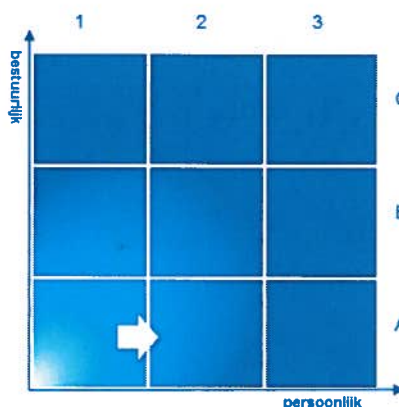
³⁰ De 'gemeenschappelijke verantwoordelijke', vgl. TK 25892, nr. 3, p. 58

³¹ Vgl. de recente conclusies van de Inspectie SZW *De burger bediend in 2013*, www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/opvragen-persoonsgegevens-door-gemeenten-niet-goed-bewaakt.aspx

3. Aard en omvang van de gegevensverwerking

In deze paragraaf worden de aard en omvang van de gegevensverwerking geanalyseerd. Eerst wordt nagegaan in welke mate de Wrp voorziet in de verwerking van gegevens-categorieën die in de Wbp worden bestempeld als verhoogd privacygevoelig. Bij een beoordeling van de omvang van de gegevensverwerking wordt gekeken naar de schaalgrootte.

De analyse in deze paragraaf is nog niet een analyse van de reële effecten. Die volgt in paragraaf 4. Inzicht in aard en omvang van de gegevensverwerking helpt om te bepalen of het redelijk is om hevigere of massalere persoonlijke effecten te verwachten. De gegevensverwerking krijgt daardoor op voorhand een hogere classificatie.



3.1 Aard van Wrp-gegevensverwerking

In de Wbp is bepaald dat persoonsgegevens die informatie verschaffen over de volgende kenmerken van een persoon, verhoogd privacygevoelig zijn. Ze worden daarom 'bijzondere persoonsgegevens' genoemd:³²

- levensovertuiging
- ras
- politieke gezindheid
- gezondheid
- seksuele leven
- lidmaatschap van een vakvereniging
- strafrechtelijk relevante gegevens
- gegevens over een rechterlijk verbod naar aanleiding van hinderlijk gedrag

Daarnaast worden in artikel 24 Wbp ook wettelijk voorgeschreven identificatienummers zoals het BSN tot bijzondere persoonsgegevens verklaard. Dit soort nummers maken het mogelijk om verschillende databases eenvoudig en betrouwbaar aan elkaar te koppelen. Daardoor kunnen persoonsgegevens vervolgens gemakkelijker ook op andere manieren worden gebruikt.³³

Hieronder gaan wij na waar de Wrp de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ('verhoogde privacygevoeligheid') voorschrijft of daartoe aanzet. Daarbij hebben wij niet alleen gekeken naar het wetsvoorstel, maar ook naar het Globaal Procesontwerp. Dat is

³² Hoofdstuk 2, paragraaf 2 Wbp. De lijst in de geamendeerde versie van de Algemene verordening gegevensbescherming (artikel 9) is: '[data revealing] race or ethnic origin, political opinions, religion or philosophical beliefs, sexual orientation or gender identity, trade-union membership and activities, and the processing of genetic or biometric data or data concerning health or sex life, administrative sanctions, judgments, criminal or suspected offences, convictions, or related security measures'.

³³ Doelbindingsproblematiek. Zie paragraaf 6.2

een blauwdruk voor de opzet van de LVWRP, voor de minister van VenJ opgesteld door ICTU (de ICT-uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid).³⁴

3.1.1 Gegevensverwerking in de WSI-registratie volgens ICTU

In onderstaande tabel is aangegeven welke gegevens volgens het Globaal Procesontwerp worden opgenomen in de WSI-registratie.

Categorie	Privacygevoeligheid
Vergunningnummer	normaal ³⁵
BSN exploitant en/of beheerder	verhoogd
Achternaam Exploitant en/of beheerder	normaal
KvK-nummer	eventueel verhoogd ³⁶
Buitenlandse woon/verblijfplaats	normaal
Datum uitgifte	normaal
Vergunningstatus	normaal
Contactgegevens gemeente die beschikking heeft afgegeven	geen (voor zover de contactgegevens geen persoonsgegevens vermelden)
Redenen van weigering, schorsing, intrekking (art 14, 17/18 Wrp)	verhoogd voor zover de redenen bijzondere persoonsgegevens vermelden
Toelichting	verhoogd indien de toelichting bijzondere persoonsgegevens vermelden

3.1.2 Gegevenscategorieën in de ES-registratie volgens ICTU

In onderstaande tabel is aangegeven welke gegevens volgens het Globaal Procesontwerp worden opgenomen in de ES-registratie.

Categorie	Privacygevoeligheid
Vergunningnummer	normaal
Vast telefoonnummer	normaal
BSN aanvrager	verhoogd
NAW-gegevens	normaal
KvK-nummer	eventueel verhoogd
NAW buitenland	normaal
Datum uitgifte	normaal
Gemeentekenmerk	geen

3.1.3 Gegevens in de ES-registratie informatiedienst volgens ICTU

Ter uitvoering van artikel 20 lid 5 Wrp voorziet het Globaal Procesontwerp van ICTU in een informatiedienst die gevoed wordt vanuit de ES-registratie. De informatiedienst is openbaar. Toezichthouders en anderen kunnen bijvoorbeeld met een smartphone snel nagaan of een exploitant geregistreerd is in de ES-registratie (ja of nee). De dienst geeft verder geen toegang tot de ES-registratie. Om de dienst te kunnen leveren zijn alleen het vergunningnummer en het telefoonnummer nodig. Omdat de dienst de kenmerken vertoont van een Privacy by Design-oplossing,³⁷ is er geen sprake meer van (verhoogde) privacygevoeligheid maar juist verminderd privacygevoelige gegevensverwerking (gereduceerd).

³⁴ Globaal Procesontwerp versie N09, augustus 2013

³⁵ Hoewel het vergunningnummer een uniek nummer wordt, voert het naar onze mening te ver om een vergunningnummer te zien als een bij wet voorgeschreven identificatienummer zoals het BSN.

³⁶ Hetzelfde als aangegeven in de vorige noot geldt voor een KvK-nummer.

³⁷ Zie ook ons advies *Uitvoering Wrp op basis van Privacy by Design*

Categorie	Privacygevoeligheid
Vergunningnummer	gereduceerd
Vast telefoonnummer	gereduceerd

3.1.4 Gegevens in de vergunningaanvraag (artikel 12 Wrp)

In onderstaande tabel is aangegeven welke gegevens volgens artikel 12 Wrp door de exploitant moeten worden ingevuld of bijgesloten bij het aanvragen van een vergunning.

Categorie	Privacygevoeligheid
Type bedrijfsactiviteiten	normaal
NAW-gegevens van de exploitant	normaal
KvK-nummer	normaal
Informatie over eventuele weigering of intrekking van een vergunning in de afgelopen vijf jaar	verhoogd voor zover de informatie bijzondere persoonsgegevens bevat
Adres van het seksbedrijf	normaal
Adres van de seksinrichting van het seksbedrijf	normaal
Vast telefoonnummer dat het seksbedrijf in advertenties zal gebruiken	normaal
Bij aanstelling van een beheerder over hem ook de gegevens genoemd in de rijen 2 t/m 4 hierboven	normaal
Aanvullende informatie en bescheiden voor zover verplicht volgens de van toepassing zijnde gemeentelijke verordening	verhoogd voor zover de aanvullende informatie bijzondere persoonsgegevens bevat

Afhankelijk van de aanvraagprocedure kunnen er bij de vergunningaanvraag bijzondere persoonsgegevens verwerkt worden, met name wanneer gemeenten bij een LVWRP-check strafrechtelijke informatie verkrijgen of informatie over een rechterlijk verbod.³⁸ Ook de aanvullende gegevens waarover gemeenten op basis van artikel 12 lid 3b Wrp eventueel kunnen beschikken is mogelijk verhoogd privacygevoelig. Tenslotte kan het ook nog voorkomen dat de aanvraag wordt gedaan door een prostituee die tevens exploitant is. Wanneer dat voldoende duidelijk is, verwerkt een gemeente in de vergunningverleningsprocedure onvermijdelijk ook informatie over het seksuele leven van een exploitant.

3.1.5 Gegevensverwerking behandeling aanvraag (artikelen 14-15 Wrp)

In de vorige paragraaf zijn de gegevens opgesomd die de gemeente in ieder geval verwerkt bij het behandelen van een vergunningaanvraag, omdat ze door de aanvrager verplicht verstrekt moeten worden. De Wrp geeft een aantal criteria op basis waarvan een vergunning geweigerd mag of zelfs moet worden (resp. artikel 15 en artikel 14). In de praktijk zullen er bij het behandelen van de aanvraag daarom vaak nog meer gegevens verwerkt worden. De Wrp laat echter in het midden welke gegevens de burgemeester met het oog hierop onder welke voorwaarden mag of moet verwerken.

3.1.6 Gegevens in vergunningen (artikel 16 Wrp)

In onderstaande tabel is aangegeven welke gegevens volgens artikel 16 lid 1 Wrp in ieder geval door de burgemeester vermeld moeten worden in een vergunning. De zinsnede 'in ieder geval' geeft aan dat een burgemeester ervoor kan kiezen aanvullende gegevens in de vergunning op te nemen. Dat laatste zal vooral gebeuren in het geval van aanvullende bij gemeentelijke verordening gestelde eisen aan exploitanten.

³⁸ Samenloop artikel 14-15 Wrp en artikel 16 Wbp

Categorie	Privacygevoeligheid
Identiteit van de beheerder	normaal
Type activiteit waarvoor de vergunning is verleend	normaal
Het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend	normaal
Het vaste telefoonnummers dat het seksbedrijf in advertenties gebruikt	normaal
Het adres van de seksinrichting van het seksbedrijf waarvoor de vergunning mede is verleend	normaal
De voorschriften of beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden	normaal
De geldigheidsduur van de vergunning	normaal
Het nummer van de vergunning	verhoogd

3.1.7 Gegevensverwerking door prostitutiebedrijven en toezichthouders

Artikel 26 lid 2 Wrp bepaalt dat exploitanten van prostitutiebedrijven in hun bedrijfsadministratie actuele gegevens moeten opnemen van de voor hen werkzame prostituees. Hoewel de Wrp niet verduidelijkt welke gegevens dat dan precies zijn,³⁹ zeggen de gegevens hoe dan ook iets over het seksuele leven van de geregistreerde personen omdat blijkt dat zij seksuele handelingen verrichten tegen betaling.⁴⁰

De administratie van een prostitutiebedrijf moet beschikbaar zijn voor controle door toezichthouders, die recht hebben op inzage.⁴¹ Volgens artikel 5:17 Algemene wet bestuursrecht is een toezichthouder bevoegd om kopieën te maken of een prostituee-administratie daarvoor korte tijd in beslag te nemen.

Categorie	Privacygevoeligheid
Prostitueeadministratie	verhoogd

3.2 Omvang van Wrp-gegevensverwerking

Zoals bleek in paragraaf 3.1, dient de gegevensverwerking in het kader van de Wrp te worden gezien als onderdeel van een sluitend landelijk stelsel voor vergunningverlening en toezicht. Ook secundair gebruik van gegevens behoort tot de mogelijkheden. Niettemin is Wrp-gegevensverwerking, zeker voor landelijke begrippen, kleinschalig.

Per 1 januari 2013 telt Nederland 408 gemeenten.⁴² Het is aannemelijk dat er gemeenten zijn waar in het geheel geen vergunningen worden aangevraagd. Ook kunnen gemeenten er op basis van artikel 10 Wrp voor kiezen om het aantal vergunningen te beperken of te kiezen voor de nul-optie. In Amsterdam zijn 182 vergunningen afgegeven aan 96 exploitanten (een exploitant kan meerdere vergunningen nodig hebben). De mate van achterliggende dossiervorming verschilt per gemeente.

Ook de registratie van prostituees door exploitanten volgens artikel 26 Wrp is kleinschalig. Uitgaande van de indeling van de Europese Commissie over de indeling tussen middelgrote ondernemingen (minder dan 250 medewerkers), kleine ondernemingen (minder dan 50 medewerkers) en micro-ondernemingen (minder dan 10 medewerkers) zullen prostituee-administraties meestal op kleine, zo niet micro-schaal zijn.

³⁹ Het College Bescherming Persoonsgegevens waarschuwt bijvoorbeeld tegen onnodig en bovenmatig kopiëren, scannen en uitlezen van identiteitsdocumenten. Zie CBP Richtsnoeren Identificatie en verificatie van persoonsgegevens (juli 2012).

⁴⁰ Vgl. ook paragraaf 4.2.2.1

⁴¹ TK 32211, nr. 3, p. 18

⁴² Bron: CBS

ICTU denkt dat voor de LVWRP een maximale capaciteit nodig is van 1000 registraties per register (ES-registratie en WSI-registratie), maar verwacht dat beide registers effectief gevuld zullen worden tot een bestand van zo'n 200 registraties. Daarnaast is er geen reden om aan te nemen dat de gebruiksfrequentie van de LVWRP (aanmaak, beheer en raadpleging) hoog zal zijn: eerder incidenteel gebruik dan intensief gegevensverkeer.

4. Reële effecten

In de vorige paragraaf is een inventarisatie gemaakt van de categorieën persoonsgegevens die volgens het wetsvoorstel en het globaal procesplan van ICTU verwerkt gaan worden bij de uitvoering van de Wrp.

- ✓ Per gegevenscategorie werd aangegeven of de Wrp-gegevens in de Wbp als normaal privacygevoelig (gewone persoonsgegevens) of extra privacygevoelig (bijzondere persoonsgegevens) worden geclassificeerd, wat praktische consequenties heeft voor de wettelijke legitimiteit van gegevensverwerking binnen de Wrp-keten en bij secundair gebruik.
- ✓ Tegelijkertijd geeft het wettelijk onderscheid alvast een indicatie van de reële effecten van de gegevensverwerking. De wetgever, in dit geval de Europese wetgever, erkent met het onderscheid dat bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens extra zorgvuldigheid moet worden betracht omdat er grotere persoonlijke belangen in het spel zijn.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de reële effecten. Het zijn de effecten die voor personen in het dagelijks leven optreden of kunnen optreden *omdat* een nieuwe verwerking van persoonsgegevens wordt geïntroduceerd. Voor zover het voor de hand ligt dat die effecten al bestonden, geldt in ieder geval dat de introductie van de nieuwe informatievoorziening die effecten aanmerkelijk kan versterken. Een objectieve benadering veronderstelt dat zowel de positieve effecten (kansen) als de negatieve effecten (risico's) beschreven worden. We benoemen niet alleen de effecten voor de personen die in de LVWRP worden geregistreerd, maar ook de effecten voor bestuurders.

De effecten in deze paragraaf worden genoemd omdat ze blijken uit het wetsvoorstel, of naar voren zijn gekomen tijdens de consultatie van stakeholders die in het kader van deze PIA heeft plaatsgevonden. Daarnaast worden ze genoemd omdat privacy volgens het evenwichtsbeginsel dat aan de Wbp ten grondslag ligt, niet zozeer prevaleert maar in samenhang moet worden gezien met andere gerechtvaardigde belangen.⁴³

4.1 Positieve effecten

4.1.1 Exploitanten en beheerders

Het wetsvoorstel Wrp beschrijft een landelijk systeem voor uniforme vergunningverlening. Bezien vanuit het perspectief van goedwillende bedrijven biedt dat voordelen wanneer de vergunningvoorwaarden gericht zijn op het bevorderen van veiligheid en hygiëne, en op het tegengaan van criminaliteit.

Uniform vergunningenbeleid schept duidelijkheid en gaat concurrentievervalsing tegen. Voor alle exploitanten gelden in de basis dezelfde spelregels. Toezicht en secundair gebruik voor opsporingsdoeleinden helpen tegengaan dat er seksbedrijven zijn die zich aan de regels onttrekken. Het wettelijk systeem bevordert niet alleen de kwaliteit maar ook het imago van de sector.

⁴³ Zie voetnoot 8

In gemeenten waar het aantal vergunningen wordt beperkt genieten vergunde bedrijven bovendien extra economisch voordeel vanwege de verminderde concurrentie. Voor bedrijven blijft het overigens mogelijk om bij hun keuze voor een gemeente van vestiging rekening te houden met het ondernemingsklimaat.

4.1.2 Prostituees

Ook prostituees die werkzaam zijn voor exploitanten zijn gebaat bij het landelijk systeem waarin de Wrp voorziet. Iedere gemeente die niet kiest voor de nuloptie, dient het landelijke regime voor vergunningverlening in acht te nemen en wordt geprikkeld om na te denken over aanvullende vergunningvoorwaarden op het gebied van veiligheid, hygiëne en het tegengaan van criminaliteit. Een belang dat voor prostituees extra speelt, is dat van goede arbeidsomstandigheden. De Wrp bevordert structurele betrokkenheid van de Inspectie SZW. Daarnaast bevordert de Wrp hulpverlening door de GGD en maatschappelijke organisaties.

In gemeenten waar naast vergunningbeleid voor exploitanten ook wordt voorzien in een systeem van registratie van of vergunningen voor prostituees, beschikken prostituees over een moment van contact met de verantwoordelijke gemeentelijke dienst. Dat contactmoment biedt prostituees het voordeel van een extra gelegenheid om problemen aan te kaarten.

4.1.3 Bestuurlijk

Zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau biedt de Wrp verbeterde mogelijkheden om misstanden in de seksbranche aan te pakken. De parlementaire toelichtingen op de Wrp beschrijven uitvoerig de bestuurlijke belangen (noodzaak) die zijn ontstaan op basis van voortschrijdend inzicht na afschaffing van het bordeelverbod in 2000. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel onderschrijft het belang van een wettelijk geregelde, landelijke aanpak en is van mening dat de Wrp nog een stap verder zou moeten gaan door ook een landelijk prostitutieregister te regelen.⁴⁴

De voordelen op bestuurlijk vlak bestaan uit verbeterde informatievoorzieningen voor vergunningverleners en toezichthouders, waardoor deze beter in staat zijn om hun werk te doen. Dankzij de WSI-registratie wordt de kans verkleind dat een gemeentelijke vergunningverlener ten onrechte een vergunning verleent aan een exploitant waaraan in een andere gemeente een vergunning werd geweigerd. Gemeentelijke toezichthouders beschikken op basis van de Wrp over betere toezichtmogelijkheden vanwege de plicht voor exploitanten om een prostituteeregistratie bij te houden en de mogelijkheid om snel de legitimiteit van escortbedrijven te controleren via de WSI-registratie.

Op bestuurlijk vlak profiteert uiteindelijk de burgemeester van een gemeente, die in het kader van zijn taakuitoefening de bestuurlijke risico's loopt van misstanden en incidenten. Zoals aangegeven sluiten regulering en toezicht volgens de Wrp aan bij beleidsvoering op het gebied van openbare orde, veiligheid, volksgezondheid en criminaliteitsbestrijding. De Volendamse cafébrand in 2000 illustreert het algemeen belang en de bestuurlijke risico's bij gebrekkige publieke taakuitoefening. Het incident beschadigde zowel de burgemeester als de verantwoordelijke wethouder. Beide traden af. Bestuurlijke daadkracht levert burgemeesters daarentegen extra profilering op. Voorbeelden zijn de sluitingen van seksbedrijven in Amsterdam en Utrecht.

⁴⁴ Vgl. Negende rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2013), p. 16

4.1.4 Anderen

Uit de voorgaande paragrafen komt naar voren dat ook anderen profijt hebben bij de gegevensverwerking waarin de Wrp voorziet. Prostituanten, bezoekers van seksbedrijven en omwonenden hebben ieder op hun eigen manier belangen bij openbare orde, veiligheid, criminaliteitsbestrijding en hygiëne. Daarnaast profiteren ook personen die werkzaam zijn voor secundaire partners omdat de LVWRP hen helpt om beter geïnformeerd hun werk te doen.

4.2 Negatieve effecten

Tegenover de positieve effecten van Wrp-gegevensverwerking staan de negatieve effecten, dat wil zeggen de persoonlijke risico's. De vraag in hoeverre die risico's reëel zijn, is in de eerste plaats sterk afhankelijk van de vraag of de partijen in de Wrp-keten – exploitanten, gemeenten en het ministerie van VenJ – privacy management voeren zoals de Wbp dat voorschrijft. In de tweede plaats moet bij secundair gebruik vaststaan dat óók de ketenpartners passende waarborgen bieden volgens de prestatiecriteria van de Wbp.

Zo niet, dan scheppen de samenwerkende partijen risico's zoals hierna omschreven.⁴⁵ Op grond van artikel 9 Wbp over verdere verwerking van gegevens, omvatten de waarborgen waarin een gegevensverwerker heeft te voorzien tevens de onderzoeksplicht of partners met wie hij gegevens deelt, in de vereiste waarborgen hebben voorzien. Gegevens mogen niet worden verstrekt aan (c.q. toegankelijk worden gemaakt voor) een ketenpartner als die zijn privacy management niet op orde heeft.

4.2.1 Exploitanten en beheerders

4.2.1.1 Risico's rond vergunningen

Het negatieve effect van de introductie van een landelijk stelsel voor vergunningen en uitwisseling van informatie via de ES-registratie en WSI-registratie, is dat exploitanten vergunningen kunnen worden geweigerd. Uiteraard is dat ook precies de bedoeling wanneer er sprake is van misstanden, maar het risico is aanwezig dat door administratieve vergissingen of systeemfouten, exploitanten onterecht in de WSI-registratie voorkomen.⁴⁶

Ook naderhand kan er sprake zijn van onjuiste of onnauwkeurige gegevensverwerking waardoor bijvoorbeeld onterecht een vergunning wordt geschorst of een exploitant onnodig in discussie komt met gemeentelijke toezichthouders of secundaire partners. Bijvoorbeeld omdat een exploitant zijn vergunning kwijtraakt omdat achteraf blijkt dat hij in een intakegesprek met een prostituee signalen van mensenhandel heeft gemist. Vanuit verschillende hoeken wordt aangegeven dat één gesprek vaak niet volstaat om mensenhandel te kunnen vermoeden.

De schade van exploitanten bij weigering, schorsing of intrekking van vergunningen bestaat uit derving van omzet en winst. Fouten rond vergunningen kunnen gemakkelijk ook leiden tot reputatieschade – temeer omdat een onjuiste vermelding in de WSI-registratie meteen doorwerkt op landelijke schaal: zo'n exploitant heeft niet alleen een

⁴⁵ De nadruk op goed privacy management betekent dus geenszins dat inhoudelijke effecten veronachtzaamd worden. Die liggen er integendeel in besloten en vormen het uiteindelijke doel. Vergelijk ook paragraaf 5.4.

⁴⁶ Wie garandeert bijvoorbeeld dat een exploitant werkelijk van slecht levensgedrag is (vgl. Art. 14 lid 1 c Wrp)?

probleem bij één gemeente, maar staat meteen ook op de zwarte lijst⁴⁷ van *alle* gemeenten die op de LVWRP zijn aangesloten.

Niet-registratie van een vergunning op basis van een artikel 10 Wrp-besluit om het aantal vergunningen te beperken, betekent eveneens derving van omzet en winst. De exploitant wordt van de gemeentelijke markt geweerd. Een dergelijke weigering heeft – als het goed is – echter niets te maken met de inhoudelijke weigeringsgronden in de Wrp. Om verwarring tussen de twee typen weigering te voorkomen en een exploitant de schade van onterechte weigering, schorsing of intrekking te besparen, behoren artikel 10-weigeringen niet in de WSI-registratie te worden opgenomen.

4.2.1.2 Risico's van teveel bestuurlijke openheid

De seksbranche mag in vele opzichten dan een sector zijn die op een gewone manier behandeld dient te worden, maar tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de bijzonderheden ervan. Maatschappelijk hebben exploitanten van seksbedrijven en beheerders een andere reputatie en status dan bijvoorbeeld eigenaren van café's of restaurants. Dat speelt hen met name parten op het zakelijke vlak. Zo is het met een verleden als seksbaas moeilijker om buiten de sector een andere baan te vinden, of blijkt het lastiger om bijvoorbeeld een lening te krijgen.⁴⁸

De Wbp verplicht om hiermee rekening te blijven houden. Zo kan een gemeente risico's beperken door vergunningbesluiten niet inclusief NAW-gegevens te publiceren in de plaatselijke krant of op internet. De Wbp verplicht gemeenten ook tot het hanteren van geheimhoudingsafspraken, Privacy by Design-oplossingen en passende informatiebeveiliging.

4.2.1.3 Risico's van schending van wettelijke plichten

Exploitanten zijn op basis van de Wbp zelfstandig verplicht tot behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking volgens de wet. Ook zonder de Wrp ligt het voor de hand dat exploitanten een bedrijfsadministratie bijhouden van de voor hen werkzame prostituees. Voor zover zij prostituees in loondienst hebben gelden de reguliere werkgeversverplichtingen. Wanneer prostituees volgens de zogenaamde fiscale opting in-regeling voor hen werken, is een administratie eveneens van belang.

De Wrp voegt daaraan in artikel 26 lid 2 Wrp een extra verwerkingsnoodzaak toe.⁴⁹ Maar daarmee neemt ook het risico toe dat een exploitant te gemakkelijk informatie deelt met de gemeente. Bijvoorbeeld omdat een exploitant in de veronderstelling verkeert dat hij bij de vergunningaanvraag gegevens over prostituees moet verstrekken aan de gemeente, of dat hij zich niet in de positie voelt om een gemeentelijke toezichthouder toegang te weigeren tot de administratie die hij voert om te kunnen voldoen aan zijn fiscale verplichtingen. Artikel 67 Algemene wet inzake de rijksbelasting brengt voor hem een geheimhoudingsplicht met zich mee.⁵⁰

⁴⁷ Wellicht zou het beter zijn om te spreken van een 'grijze lijst'. Het is immers niet zo dat vermelding in het GGI een automatische weigering van een nieuwe vergunningaanvraag inhoudt: het is slechts een indicatie dat er zich in het verleden weigeringsgronden hebben voorgedaan.

⁴⁸ Vgl. conclusies WODC-rapport De Prostitutiebranche: acceptatie door dienstverlenende instellingen (2002), p. 63

⁴⁹ Artikel 8 onder c Wbp

⁵⁰ Dat laat overigens onverlet dat er in de praktijk van de bedrijfsvoering door een exploitant een overlap kan zijn tussen de gegevens die hij bijhoudt om te voldoen aan zijn verplichtingen uit hoofde van respectievelijk de Awr en de Wrp. In dat geval staat de Awr niet in de weg aan het beschikbaar stellen van de 'gedeelde' gegevens als bedoeld in artikel 26 lid 2 Wrp.

Een lastig punt blijft dat het ten eerste de vraag is in hoeverre exploitanten zich bewust zijn van hun rechten en plichten onder zowel de Wrp als de Wbp, en daar ook werkelijk naar handelen. Zoals artikel 23 lid 1 onder f Wbp en de volgende paragraaf onderstrepen, vereist juist een administratie van prostitueegegevens in versterkte mate goed privacy management, terwijl een fout snel is gemaakt. In lijn met wat is aangegeven in paragraaf 1.2.4, loopt ook de exploitant straks boeterisico's. Als het goed is, voerde de exploitant al een administratie. Maar de Wrp breidt zijn verantwoordelijkheden en risico's verder uit.

4.2.2 Prostituees

4.2.2.1 *Risico's van de administratieplicht voor prostituees*

Wat hiervoor werd opgemerkt over de belangen bij discretie van personen die werkzaam zijn in de seksbranche, geldt niet minder voor prostituees. De Wrp voorziet weliswaar niet meer in een landelijk prostitutieregister maar via de administratieplicht van prostitutiebedrijven vindt evengoed een verwerking plaats van hun persoonsgegevens.

Het feit dat er sprake is van een verwerking van bijzondere persoonsgegevens betekent dat in verhoogde mate zorgvuldigheid geboden is omdat de personen op wie de informatie betrekking heeft, extra kwetsbaar zijn. Niet voor niets herhaalt artikel 23 lid 1 onder f Wbp dat er passende waarborgen moeten worden geboden want er is sprake van een verhoogd risico.

Dat verhoogde risico kan, als het zich manifesteert, voor prostituees op de volgende manieren impact hebben:

- ✓ Hinder bij het verkrijgen van basisvoorzieningen zoals een ziektekostenverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering, bankrekening of hypotheek.⁵¹
- ✓ Hinder bij het vinden of behouden van een baan. Veel werkgevers willen geen (voormalige) prostituees in dienst.⁵²
- ✓ Problemen in de sociale kring – met familie, vrienden, collega's en anderen. Bijvoorbeeld een breuk met levenspartners, kinderen die op school worden gepest, discussie en isolement op het werk.
- ✓ Vergrote kans op chantage, misbruik, stalking, vormen van agressie en persoonlijk geweld.⁵³
- ✓ Justitiële problemen voor prostituees uit landen waar prostitutie strafbaar is; ook familie kan in de problemen raken;
- ✓ Niet willen werken in het witte circuit door wantrouwen tegen administratieverplichtingen, waardoor prostituees uit het zicht blijven van hulpverleners, toezichthouders en handhavers;
- ✓ Vergrote afhankelijkheid van exploitanten, die over een extra machtsmiddel beschikken en bijvoorbeeld kunnen besluiten om administratiekosten in rekening te brengen, een administratie te schrappen of daarmee te dreigen.

⁵¹ Zo weigerde de Rabobank een bankrekening te openen voor de vakbond van prostituees vanwege 'de leden die de contributie storten' (www.deondernemer.nl/economie/488975/Rabobank-weigert-vakbond-prostituees.html).

⁵² Salesmanager Roos Bachelier werd ontslagen nadat zij een boek schreef over haar ervaringen als prostituee. Zie Nu.nl, 16 december 2010: 'Auteur ontslagen na boek over carrière in prostitutie' (www.nu.nl/boek/2403656/auteur-ontslagen-boek-carriere-in-prostitutie.html).

⁵³ zondares.blogspot.nl/2013/07/weer-een-moord.html. Radio 1-documentaire 'Ex-prostituees vaak onveilig', www.radio1.nl/items/42526-ex-prostituees-vaak-onveilig. AT-5 documentaire 'Prostituees vrezen stalkers door nieuwe regeltjes', www.at5.nl/artikelen/109886/prostituees-vrezen-stalkers-door-nieuwe-regeltjes.

Veel van deze risico's vloeien voort uit het (mogelijk) bekend worden dat iemand als prostituee werkzaam is of was. Uiteraard doen die risico's zich eveneens voor bij verwerking van dat gegeven door anderen, zoals toezichthouders, gemeenten (bij enige vorm van lokale registratie van prostituees) en secundaire partners.

4.2.2.2 *Risico's van prostituees bij weigering, schorsing of intrekking*

Besluiten tot weigering, schorsing of intrekking en de registratie daarvan in de WSI-registratie, hebben tot effect dat prostituees geen werkplek hebben en hun inkomsten moeten missen. Of een prostituee haar beroep nog bij een ander prostitutiebedrijf kan uitoefenen, is afhankelijk van de werkgelegenheid bij andere prostitutiebedrijven die voor haar een werkbaar alternatief vormen. Mocht dat niet het geval zijn, is het de vraag welke opties haar resteren: ander werk zoeken, verhuizen, thuisprostitutie, straatprostitutie, werken voor een illegaal prostitutiebedrijf of een eigen prostitutiebedrijf beginnen.⁵⁴

4.2.2.3 *Risico's van prostituees bij beperking van vergunningen*

Beperking van het aantal vergunningen in gemeenten heeft tot effect dat een gemeente de werkgelegenheid voor prostituees bij vergunde prostitutiebedrijven beperkt. Wanneer een gemeente de nulloptie hanteert, is er in het geheel geen werkgelegenheid in die gemeente. Net als in de vorige paragraaf, is het de vraag wat voor een prostituee dan nog opties zijn.

4.2.3 Bestuurlijk

Ook bestuurders lopen risico's door de invoering van de Wrp. De Wbp verbindt aan Wrp-gegevensverwerking immers de bestuurlijke verantwoordelijkheid om ervoor zorg te dragen dat er steeds sprake is van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking, volgens de wet. Als daar onvoldoende sprake van is, zijn besturen kwetsbaar voor maatschappelijke en politieke discussie, aansprakelijkheidsclaims, onderzoek door het CBP of bestuursrechterlijke sancties zoals een last onder dwangsom. Zoals is aangegeven in paragraaf 1.2.4 lopen verantwoordelijken in de toekomst bovendien een aanzienlijk boeterisico.

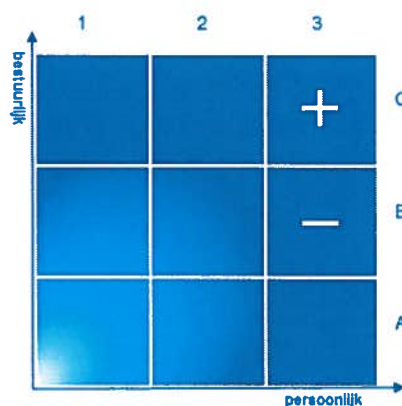
⁵⁴ Vgl. www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3492818/2013/08/15/Cooperatie-Utrechtse-prostituees-een-feit.dhtml

5. Beleidsimplicaties

5.1 Classificatie

De voordelen in zowel persoonlijk als bestuurlijk opzicht zoals beschreven in paragraaf 4.1 rechtvaardigen een classificatie C3 (vgl. paragraaf 1.1.3). Incidenten en misstanden in de seksbranche kunnen zowel persoonlijk als bestuurlijk ingrijpende gevolgen hebben. Ieder concreet geval waarin de Wrp in meer of mindere mate de belangen van personen helpt waarborgen (gezondheid, veiligheid, welzijn) of gemeentelijke calamiteiten helpt voorkomen, illustreert de reële belangen die met de aanpak zijn gediend.

Voor de nadelen die werden beschreven in paragraaf 4.2 zijn de persoonlijke risico's in principe verhoudingsgewijs groot terwijl de risico's voor bestuurders verhoudingsgewijs lager liggen. Het zal bijvoorbeeld niet snel gebeuren dat een bestuurder moet aftreden omdat een exploitant om de verkeerde redenen een vergunning werd geweigerd. Toch kan discussie door fouten bij de uitgifte van vergunningen niet worden uitgesloten, wat de bestuurlijke impact toch groter maakt dan 'niet tot nauwelijks' (vgl. paragraaf 1.1.3). Een B3-score ligt daarom meer voor de hand. Bij een fijnere indeling zou gesproken kunnen worden van een laag B3-risico, dat toeneemt wanneer de wetsvoorstellen Meldplicht Datalekken en Algemene Verordening Gegevensbescherming zijn aangenomen.⁵⁵



5.2 Legitimiteit

De classificatie op C3-niveau van de positieve effecten onderstreept het algemeen belang dat met de Wrp is gediend. Privacyrechtelijk haakt de Wrp op dit punt aan bij artikelen 7 t/m 8 Wbp:

- ✓ Met de gegevensverwerking zijn welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen gediend;
- ✓ De gegevensverwerking is noodzakelijk voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en ter vrijwaring van vitale belangen van exploitanten, beheerders, prostituees en klanten.⁵⁶

Vanwege de noodzaak erkent artikel 8 Wbp de legitimiteit van Wrp-gegevensverwerking indien vaststaat dat de gegevensverwerking tegelijkertijd ook proportioneel is.⁵⁷ Deels is die vraag beantwoord gedurende de parlementaire behandeling van de Wrp, waarbij werd

⁵⁵ Vgl. paragraaf 1.2.4

⁵⁶ Artikelen 8e en 8d Wbp. Volgens de memorie van toelichting behoort 'vitaal belang' eng te worden geïnterpreteerd (TK 25892, nr. 3, p. 84). In overweging 31 van richtlijn 95/46/EG, waarnaar de MvT verwijst, wordt echter gesproken van een essentieel belang voor het leven van een persoon. Ook bescherming tegen seksueel misbruik, geweldpleging, calamiteiten en SOA's zoals aids zijn voor personen meestal van essentieel belang. Zie over de vraag in hoeverre individuele toestemming een rol speelt eventueel ook TK 25892, nr. 3, p. 9

⁵⁷ Artikel 8 Wbp overlapt met artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht bij besluiten tot verwerking van persoonsgegevens in de publieke sector.

besloten om af te zien van een landelijk prostitutieregister. In de huidige versie van het wetsvoorstel komt dit prostitutieregister niet meer voor. Voor een ander deel is proportionaliteit gewaarborgd door de beperkte sets van gegevens die op grond van de Wrp verwerkt mogen worden en het daaraan gekoppelde gesloten verstrekkingregime.

Meest cruciaal is dan nog de vraag in hoeverre op basis van de Wrp en de Wbp in passende waarborgen wordt voorzien om de B3-risico's te beheersen. Beheersmaatregelen op B3-niveau verschillen van C3-maatregelen door een lichtere benadering van bestuurlijke aspecten als sturing, prioritering, kwaliteitsbewaking, frequentie van beleidsevaluaties en verantwoording. Evengoed vergt B3-gegevensverwerking⁵⁸ vanwege de hoge persoonlijke risico's voldoende stevige privacyregie op basis van praktische oplossingen.

5.3 Oplossingsrichtingen

Gelet op zijn stelselverantwoordelijkheid – zoals die werd belicht in paragraaf 2 – is het aan de minister van VenJ om extra waarborgen te scheppen door de rollen en verantwoordelijkheden verder te verduidelijken in een praktisch-bestuurlijk kader voor Wrp-gegevensverwerking. Een dergelijk kader voorkomt zwakke schakels in de keten en biedt waarborgen tegen illegale, verkeerde of onveilige vormen van gegevensverwerking door de landelijke beheerder, gemeenten, exploitanten en bij het delen van informatie met secundaire partners.

5.3.1 Privacy by Design

Dé manier om te voorzien in passende waarborgen is om Wrp-gegevensverwerking vorm te geven volgens het Privacy by Design-concept. Bij Privacy by Design worden organisatorische en technische maatregelen zodanig met elkaar verweven dat de gegevensverwerking intrinsiek voldoet aan de basisprincipes voor behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking volgens paragraaf 5.4.

Privacy by Design faciliteert bestuurlijke samenwerking en integrale handhaving maar garandeert daarnaast ook, rekening houdend met de stand van de techniek, de kosten en de risico's, dat er in beginsel geen sprake kan zijn van onrechtmatige gegevensverwerking. Privacy by Design laat gebruik voor andere doelen alleen toe wanneer de wet dat toestaat.⁵⁹ De Wrp biedt goede aanknopingspunten voor Privacy by Design, zoals onderstaande tabel laat zien.

Aanknopingspunten	Artikelen	Privacy by Design-aspecten
Opzet van landelijke registers	4, 20	Duidelijke afbakening van rollen en verantwoordelijkheden.
Inschrijving onder uniek nummer	4, 16	Opmaat naar geanonimiseerde gegevensverwerking
Opgaaf van gegevens	4, 12	Een landelijke regeling voor de te verwerken gegevens is een vorm van dataminimalisatie
Beperking gegevensset register	4, 16, 20	Opmaat naar dataminimalisatie
Termijnen	5, 16, 17	Opmaat naar dataminimalisatie
Datakwaliteit	5, 17, 18, 20	Tegengaan onjuiste gegevensverwerking
Access management / gebruik	8, 20	Doelbinding
Inrichting van een landelijke beheerorganisatie	8, 20	Eén centrale oplossing vergemakkelijkt beleidscoördinatie.

⁵⁸ En zelfs A3-gegevensverwerking.

⁵⁹ Conform artikel 13 Wbp en artikel 23 Avg

Het voornemen om een landelijke beheerder te benoemen, is bevorderlijk voor goede invulling van verantwoordelijkheden volgens zowel de Wbp als de Avg, mits de landelijke beheerder op dit gebied een duidelijke missie wordt meegegeven en periodiek rekenschap aflegt aan de minister over uitvoering van taken:

- ✓ Facilitering van en toezicht op informatieverwerking binnen de Wrp-keten volgens de beginselen voor behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking, Privacy by Design en de Wrp;
- ✓ Optreden als identiteitsbeschermers;
- ✓ Ketenregie, ook bij inkoop van ICT-diensten;
- ✓ Informatiepunt om te voldoen aan transparantieplichtingen uit hoofde van de privacywetgeving;
- ✓ Loket voor privacyservices (bijvoorbeeld uitoefening van inzage- en correctierechten);
- ✓ Opsteller en beheerder van rekenschapsdocumentatie.

5.3.2 Functionaris voor de gegevensbescherming

Tot de organisatorische maatregelen die tot Privacy by Design moeten worden gerekend, behoort uiteindelijk ook dat rekening wordt gehouden met het recht op transparantie en de uitoefening van rechten zoals het recht op inzage en correctie van eigen gegevens, of op tussenkomst van een functionaris voor de gegevensbescherming⁶⁰ mochten personen ondanks alle waarborgen toch het slachtoffer dreigen te worden van vergissingen of fouten. Gegevensverwerking met hoge persoonlijke risico's (A3/B3/C3) vereist dat in een dergelijke toezichthouder / ombudsman wordt voorzien.

5.3.3 Wrp-regisseur

Om te kunnen spreken van passende waarborgen, zou de landelijke beheerder méér moeten zijn dan een eenvoudige aanbieder van informatiediensten. Bij een Privacy by Design-aanpak is de landelijke beheerorganisatie goeddeels de Privacy by Design-oplossing. Binnen de kaders van de taakstelling regisseert de beheerorganisatie dat de Wrp-informatieketen functioneert zoals het bedoeld is: faciliterend, maar omkleed met passende waarborgen.

De Wrp-regisseur realiseert en beheert enerzijds de beoogde landelijke registers, en controleert anderzijds op basis van aansluitvoorwaarden of afnemers (gemeenten en het Landelijke Bureau Bibob) een passend beschermingsniveau bieden. Die rol van de landelijke beheerder dient voor iedereen duidelijk te zijn, en de beheerder moet de juiste bevoegdheden hebben om deze rol ook waar te kunnen maken. Tegelijkertijd moet worden tegengegaan dat zich naderhand veranderingen kunnen voordoen die afbreuk doen aan de Privacy by Design-oplossingen waarin de Wrp-regisseur voorziet. Want met het wegvallen van waarborgen komt de legitimiteit van de gegevensverwerking op losse schroeven te staan.

Omdat een B3-verwerking ruimte laat voor *lean and mean* oplossingen, is er niets op tegen om de Wrp-regisseur/landelijke beheerder onder te brengen bij een bestaande organisatie. Ook hoeft de Wrp-regisseur niet noodzakelijk eigen personeel in dienst te hebben en kunnen ICT-voorzieningen in principe worden ingekocht. Wel dient steeds de vraag te worden gesteld of oplossingen voldoende waarborgen bieden voor goede uitvoering van taken. Succesfactoren zijn: missiebewustzijn, visie, deskundigheid,

⁶⁰ Artikelen 62-64 Wbp. Vgl. artikel 35 Avg

toereikende middelen, veiligheids- en continuïteitswaarborgen en goed stakeholdermanagement.

Ook servicegerichtheid en flexibiliteit binnen de kaders van de taakstelling zijn van groot belang. De Wrp-regisseur opereert praktisch, begrijpelijk en oplossingsgericht, dus niet ambtelijk of juridisch.⁶¹ Ook staat de Wrp-regisseur open voor bestaande oplossingen bij gemeenten, die misschien niet bedoeld zijn om specifiek privacywaarborgen te bieden maar toch ingepast kunnen worden.

5.3.4 Stelselafspraken (ketenregie)

Bij B3-gegevensverwerking past een stelsel van afspraken en uitgangspunten om de Privacy by Design-aanpak te (waar)borgen, die door de Wrp-regisseur verder worden uitgewerkt in aansluitvoorwaarden, voorlichting en aanbevelingen voor goede oplossingen.

Artikel 9 Wbp staat alleen maar gegevensverstrekking toe aan partijen die zelf ook in passende waarborgen voorzien. Gemeenten die geen passend beschermingsniveau bieden kunnen niet tot de LVWRP worden toegelaten of moeten worden afgesloten totdat hun bedrijfsvoering weer met voldoende waarborgen is omkleed.

Onderdeel van een passend beschermingsniveau is dat een gemeente geen gegevens uit de LVWRP (of andere gegevens die worden verwerkt op basis van de Wrp) deelt met secundaire partners die op hun beurt geen passend beschermingsniveau bieden. Hier begint de verantwoordelijkheid van burgemeesters, die ook zelfstandig verantwoordelijk zijn voor de bescherming van persoonsgegevens en voor wie artikel 9 Wbp evenzeer geldt. Voor de minister van VenJ volstaat in principe de verklaring dat een burgemeester hierop toeziet.

Een Wrp-stelsel onder ketenregie vormt daarmee zowel landelijk als decentraal een vorm van risicomanagement. Voor gemeenten die gewend zijn om de Wbp effectief toe te passen, zijn waarborgen rondom Wrp-gegevensverwerking binnen het stelsel zoals hier omschreven vanzelfsprekend. Via vergunningvoorwaarden en toezicht kunnen gemeenten op hun beurt waarborgen dat ook exploitanten de persoonsgegevens van prostituees beschermen.

5.3.5 Zelfreinigend vermogen

Gemeenten waarvoor nakoming van de stelselafspraken een te grote opgave is, kunnen op grond daarvan kiezen voor de nul-optie – al is dat dan meteen een signaal dat zo'n gemeente wellicht ook in bredere zin onvoldoende uit de voeten kan met de Wbp. Ook met het oog op de vervanging van de Wbp door de Algemene verordening gegevensbescherming, is de Wrp dan wellicht een kans om kennis en ervaring op te doen.

Gemeenten die wel Wrp-vergunningaanvragen behandelen, maar niet voldoen aan de aansluitvoorwaarden (geen passende bescherming van persoonsgegevens kunnen waarborgen), hebben drie problemen. Zij:

- handelen in strijd met de Wbp en de Grondwet;
- kunnen hun Wrp-verplichtingen niet nakomen;

⁶¹ Het belang van een praktische aanpak wordt ook benadrukt in het rapport 'Gewoon doen, beschermen van veiligheid en de persoonlijke levenssfeer' (2009), www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/01/22/rapport-gewoon-doen-beschermen-van-veiligheid-en-persoonlijke-levenssfeer.html.

- kunnen geen gebruik maken van WSI- en ES-informatie uit de LVWRP.

Dat zijn prikkels om wél zo snel mogelijk in passende waarborgen te voorzien.

5.4 Gewaarborgde uitvoering Wrp

Stelselafspraken en aansluitvoorwaarden zoals hierboven beschreven, waarborgen dat alle betrokken organisaties de Wrp uitvoeren volgens de basisprincipes van de Wbp en daar ook op de wettelijk manier nadere invulling aan geven. In de tabel zijn deze basisprincipes toegespitst op en uitgewerkt voor de Wrp-keten.

Basisprincipe	Nadere invulling	Wbp
Privacy management	✓ Er is voorzien op basis van een Privacy Impact Assessment voorzien in passend beleid en praktische maatregelen om de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen, inclusief regie over uitvoeringsorganisaties. ✓ De eindverantwoordelijke is in staat om over zijn regievoering rekenschap af te leggen en is aansprakelijk voor gebrek privacy management. ✓ De eindverantwoordelijke houdt toezicht op de gegevensverwerking. ✓ Er vindt geen gegevensverwerking plaats die bij wet verboden is. ✓ Het privacybeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld waar nodig. ✓ Er is voorzien in onafhankelijke monitoring van de privacybeleidsvoering (FG).	6, 13-15, 16-24, 49-50, 76-78, 62-64.
Noodzaak en doelbinding	✓ De gegevensverwerking doet ter zake, is toereikend en is noodzakelijk voor het behalen van Wrp-doelen (primair en secundair) ✓ Wrp-gegevens zijn niet beschikbaar voor andere doelen, behalve op basis van een wettelijke plicht zoals medewerking bij gegevensvordering.	7-8, 11, 7-8, 13
Proportionaliteit	✓ De gegevensverwerking is niet bovenmatig; ✓ Gegevens worden niet langer verwerkt/bewaard dan noodzakelijk is. ✓ Gegevensverwerking is vormgegeven volgens de principes van Privacy by Design	11, 10, 13
Gegevenskwaliteit	✓ Gegevens zijn actueel en stemmen overeen met de werkelijkheid.	11
Beveiliging	✓ Bedrijfsvoering en dataopslag zijn beveiligd tegen datalekken en onbevoegde toegang.⁶² ✓ Personen die werkzaam zijn voor organisaties in de Wrp-keten of secundaire partners hebben een geheimhoudingsverklaring ondertekend. ✓ De beschikbaarheid van systemen en data is op B3-niveau gewaarborgd. ✓ Gegevens kunnen niet ongemerkt veranderen of veranderd worden.	13, 12, 11
Privacy services	✓ Verzoeken om inzage, verbetering, verwijdering, verzet e.d. worden correct en binnen de wettelijke termijn afgehandeld	35-40, 45-50
Beleids transparantie	✓ Exploitanten, beheerders en prostituees worden geïnformeerd over Wrp-gegevensverwerking, de privacybeleidsvoering en over waar men terecht kan voor verzoeken, vragen en klachten op privacygebied.	33-34

⁶² De B3-score correspondeert met de BIV-score die informatiebeveiligers vaak hanteren. Op voorhand zou kunnen worden uitgegaan van BIV 1.3.2

6. Aanbevelingen

In de vorige twee paragrafen is gekeken naar de reële effecten van de Wrp-gegevensverwerkingen en de beleidsimplicaties daarvan. In deze paragraaf vertalen we die door naar concrete aanbevelingen. De nadruk ligt daarbij op de kaderstelling door de minister van VenJ als stelselverantwoordelijke, via de wet, algemene maatregel van bestuur en nadere afspraken (ketenregie).

6.1 Privacy management

De Wrp bevat een aantal specifieke bepalingen over gegevensverwerking, maar zwijgt over de privacy managementverplichtingen van betrokken organisaties. Gelet op de privacyrisico's die blijken uit deze PIA, is het passend om bij wet of algemene maatregel van bestuur te voorzien in landelijke regievoering zoals beschreven in paragraaf 5.3. Expliciete verduidelijking dat de Wrp en de Wbp nauw met elkaar samenhangen, bevordert daarnaast de aandacht voor de beheersmaatregelen bij VenJ, gemeenten, exploitanten en secundaire partners.

Vervolgens zou op basis van stelselafspraken moeten worden gewerkt waardoor wordt tegengegaan dat er zwakke schakels zijn in de informatieketen. Te denken valt aan een werkwijze volgens de volgende tien punten:

1. De Wrp-regisseur hanteert praktisch werkbare, beknopte en begrijpelijke aansluitvoorwaarden om het B3-beschermingsniveau te waarborgen en daarmee de passende bescherming van persoonsgegevens door deelnemers.
2. Deelnemers bieden de Wrp-regisseur in een plan van aanpak een beschrijving aan van de oplossingen waarin zij hebben voorzien om te voldoen aan de aansluitvoorwaarden en garanderen de bestendigheid van die oplossingen.⁶³
3. De Wrp-regisseur keurt een aanpak goed op basis van de aansluitvoorwaarden. De goedkeuring is twee jaar geldig en kan worden vernieuwd op basis van beleidsevaluatie (zie hierna bij punt 6).
4. Zolang incidenten uitblijven mag een deelnemer ervan uitgaan dat zijn aanpak passende waarborgen biedt en zijn tussentijdse aanpassingen niet nodig.
5. Een deelnemer meldt incidenten en klachten bij de landelijke regisseur. Bij incidenten of klachten voert de deelnemer in overleg met de Wrp-regisseur tussentijdse wijziging van zijn aanpak door. Bij het uitblijven van dergelijke wijzigingen kan de Wrp-regisseur de goedkeuring volgens punt 3 opschorten.
6. Deelnemers evalueren tweejaarlijks hun aanpak en voeren wijzigingen door wanneer oplossingen achterhaald blijken door maatschappelijke, technische of bestuurlijke ontwikkelingen, of na updates van de aansluitvoorwaarden (zie punt 9).

⁶³ Bij goede naleving van de Wbp is het inzichtelijk maken van de aanpak een eenvoudige zaak. Zie ook hierna in paragraaf 7. Overigens dient ook de landelijke beheerder van de LVWRP te voldoen aan de aansluitvoorwaarden.

7. De Wrp-regisseur heeft een loket waar exploitanten, beheerders en prostituees of hun vertegenwoordigers terecht kunnen met vragen of klachten op privacygebied.
8. De Wrp-regisseur is een organisatie in de zin van artikel 62 Wbp. De functionaris voor de gegevensbescherming Wrp doet jaarlijks verslag aan de minister van VenJ over de privacybescherming binnen het Wrp-stelsel, inclusief aanbevelingen om het B3-beschermingsniveau te blijven waarborgen.
9. De Wrp-regisseur stuurt een afschrift van zijn jaarverslag aan het College Bescherming Persoonsgegevens.
10. Met inachtneming van de aanbevelingen van de landelijke regisseur, past de minister van VenJ het bestuurlijk kader en de aansluitvoorwaarden aan waar nodig.

6.2 Noodzaak en doelbinding

Bij verwerkingen op B3-niveau staan er in beginsel grote persoonlijke belangen op het spel en is het extra belangrijk om te waarborgen dat gegevens uitsluitend worden verwerkt voor vooraf vastgestelde, duidelijke doelen. Dat geldt zowel voor de primaire Wrp-processen als voor verdere verstrekking van gegevens voor secundaire doelen, zoals het delen van informatie met secundaire partners in bijvoorbeeld casusoverleggen.

In de memorie van toelichting wordt weliswaar uitgebreid ingegaan op de doelen van de gegevensverwerkingen in het kader van de Wrp, maar die doelen zijn niet in de Wrp of lagere regelgeving verankerd.⁶⁴ Daarmee ontstaat er ruimte voor misverstanden en het risico van te brede verspreiding van gegevens. Het is dan ook beter om de hoofddoelen in de Wrp zelf vast te leggen, met ruimte voor nadere uitwerking via algemene maatregel van bestuur. Ook de stelselafspraken helpen om gebruiksdoelen te verduidelijken en te waarborgen.

Exploitanten mogen alleen gegevens over prostituees verwerken op basis van een expliciete uitzondering op het verwerkingsverbod van artikel 16 Wbp. Art. 26 lid 2 Wrp vormt zo'n uitzondering. Gewaarborgd moet worden dat exploitanten de gegevens niet voor andere doelen gaan verwerken.⁶⁵

Ook voor de LVWRP noemt de Wrp geen expliciete doeleinden. Wél kunnen die doeleinden tot op zekere hoogte worden afgeleid uit artikel 20 Wrp. Bijzondere aandachtspunten zijn de overgangsbepalingen, artikelen 34 t/m 36 Wrp. Deze zouden eventueel kunnen leiden tot (tijdelijke) additionele gegevensverwerking in de LVWRP. Bij het uitwerken van de opzet van de LVWRP moet bepaald worden of die gegevens al dan niet in het register moeten komen, en zo ja, of er dan nog specifieke waarborgen of processen voor nodig zijn.

⁶⁴ Hierop is – los van het LRWVP, zie hieronder – één (impliciete) uitzondering. De Wrp geeft een aantal gronden waarop een vergunning moet (artikel 14/17) of kan (artikel 15/18) worden geweigerd resp. (geschorst of) ingetrokken. Dit geeft een duidelijk doeleinde voor het verwerken van de voor die beoordeling benodigde persoonsgegevens door de beoordelende instantie (formeel: de burgemeester).

⁶⁵ Dat laat onverlet dat ze sommige van de gegevens ook kunnen verwerken op basis van een andere uitzondering, met name de belastingwetgeving.

6.3 Proportionaliteit

Bij het uitwerken van de ex ante in de LVWRP op te nemen dataset is het principe van proportionaliteit leidend. Proportionaliteit is nauw gerelateerd aan noodzaak en doelbinding, evenals de negatieve effecten voor exploitanten volgens paragraaf 4.2.1.⁶⁶

Volgens de Wbp behoort een burgemeester bij melding van weigering, schorsing of intrekking van een vergunning aan de LVWRP, eerst af te wegen of het belang bij melding de negatieve effecten voor de exploitant rechtvaardigt. De Wrp laat hem echter geen ruimte voor een dergelijke afweging. Artikel 20 lid 3 bepaalt immers dat een burgemeester gevallen van weigering, schorsing of intrekking direct bij de LVWRP moet melden, onder vermelding van de reden ('grond') en de gegevens van de vergunning-aanvraag. Daarmee verklaart de Wrp de melding als het ware van rechtswege proportioneel.

Wettelijke proportionaliteit impliceert dat additionele gegevensverwerking door gemeenten al snel disproportioneel kan zijn. Hierna gaan wij na welke ruimte een gemeente nog heeft om extra informatie te verwerken. Het is raadzaam een en ander te verduidelijken, ook in combinatie met het verduidelijken van doelen volgens paragraaf 6.2.

6.3.1 Proportionaliteit bij vergunningaanvraag

De exploitant moet bij het aanvragen van de vergunning een aantal gegevens verstrekken,⁶⁷ die gelet op de doelstellingen en werking van de Wrp ter zake dienend zijn.

- Identificerende gegevens
- De activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd
- Zijn KvK-nummer
- Zijn bedrijfsplan⁶⁸
- Of een vergunning in de afgelopen vijf jaar is geweigerd of ingetrokken
- Het adres van zijn bedrijfsvestiging
- Het adres van de seksinrichting
- Het vaste telefoonnummer dat in advertenties wordt vermeld

Tegelijk geeft artikel 12 aan dat dit de gegevens zijn die *in ieder geval* moeten worden verstrekt. Artikel 12 lid 3 onder b geeft aan dat gemeenten bij verordening aanvullende gegevens kunnen verlangen of verplichten tot het overleggen van extra bescheiden. Om te voorkomen dat een gemeente zich schuldig maakt aan bovenmatige gegevensverwerking,⁶⁹ kan alleen om aanvullende informatie worden gevraagd wanneer de in de Wrp voorgeschreven aanvraaggegevens toch ontoereikend blijken om seksbedrijven te kunnen controleren.

6.3.2 Proportionaliteit bij besluitvorming

De burgemeester moet persoonsgegevens over de exploitant (en een eventuele beheerder) verwerken om te kunnen beoordelen of er een grond is voor weigeren, schorsen of intrekken van de vergunning. In die zin sluit de Wrp aan bij het regime van de Wet Bibob. Naast de gegevens die op basis van de Wrp door de exploitant zijn verstrekt, kan het voor

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 09-09-2011, ECLI BQ8097 (Santander)

⁶⁷ Art. 12 Wrp

⁶⁸ Art. 24 lid 2 Wrp

⁶⁹ Werking artikel 11 lid 1 Wbp

een zorgvuldig besluitvorming noodzakelijk zijn om informatie mee te wegen die beschikbaar is via het Landelijk Bureau Bibob.⁷⁰

Omdat bij gecombineerde Wrp/Bibob-vergunningverleningprocedure al snel sprake kan zijn van een verwerking van bijzondere gegevens in de zin van de Wbp, zou bij de verdere totstandkoming van de Wrp verduidelijkt moeten worden dat de volgende vormen van informatieverwerking zijn toegestaan:

1. vergaring en gebruik van strafrechtelijke gegevens; of
2. vergaring en gebruik van gegevens omtrent een rechterlijk verbod naar aanleiding van hinderlijk gedrag.

Want de Wbp verbiedt de verwerking van deze categorieën gegevens tenzij de uitzonderingen van artikelen 17 tot en met 23 Wbp van toepassing zijn.⁷¹ Door op dit verbod in de hiervoor genoemde zin een expliciete uitzondering te maken, is ook vanuit een WBP-invalshoek het juridisch kader volstrekt helder.

6.3.3 Proportionaliteit vergunning en bij publicatie

Art. 16 lid 1 bepaalt welke gegevens er in ieder geval in de vergunning vermeld dienen te worden.

- De exploitant
- De beheerder
- De vergunde activiteit
- Het adres van zijn bedrijfsvestiging
- Het adres van de seksinrichting
- Het vaste telefoonnummer dat in advertenties wordt vermeld
- De vergunningvoorwaarden
- Geldigheidsduur van de vergunning
- Het vergunningnummer

Voor de op de vergunning te vermelden gegevens gelden dezelfde overwegingen als hierboven bij het aanvragen van de vergunning: in principe zijn de gegevens uit de Wrp proportioneel, tenzij deze informatie ontoereikend zouden zijn en het noodzakelijk is om extra gegevens te vermelden.

Publicatie van verleende Wrp-vergunningen kan ertoe leiden dat gegevens openbaar worden. Er is daarom een kader nodig dat onder meer aangeeft welke gegevens er in dat geval wel en niet gepubliceerd kunnen worden, op welke wijze er in de gepubliceerde gegevens gezocht kan worden en in hoeverre de betreffende pagina's indexeerbaar mogen zijn voor zoekmachines. Het ministerie van VenJ zou hiertoe het initiatief kunnen nemen, eventueel in afstemming met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

6.4 Gegevenskwaliteit

Gegevenskwaliteit is een kwetsbaar onderwerp. Want als gegevens over iemand niet kloppen, dan heeft die persoon er vaak meer last van dan de organisatie die de onjuiste gegevens verwerkt. De in voetnoot 12 aangehaalde zaken spreken wat dat betreft boekdelen. Uit de inventarisatie van effecten in paragraaf 4.2 blijkt dat bij de Wrp vooral

⁷⁰ Art. 8c en 8e WBP, art. 11 lid 1 Wbp, art. 15 lid 2 Wrp en art. 18 leden 1f en 2

⁷¹ Art. 16 Wbp

exploitanten het risico lopen om ernstig nadeel te ondervinden van onjuiste gegevens. Niettemin lijken op dit terrein geen *specifieke* beheersmaatregelen noodzakelijk. Dat is zo omdat ervan uitgegaan mag worden dat de andere beheersmaatregelen (met name die op het gebied van privacy management, dienstverlening en kwaliteitsbewaking), ook tegen de achtergrond van de Algemene wet bestuursrecht, voldoende waarborgen bieden voor de kwaliteit van verwerking van gegevens over exploitanten en beheerders door gemeenten en in de LVWRP.

Een aandachtspunt bij het vullen van de WSI-registratie is in dit verband dat er niet ten onrechte weigeringen op grond van artikel 10 Wrp worden opgenomen.

6.5 Informatiebeveiliging

Passend informatiebeveiligingsbeleid behoort tot de basisprincipes en is wettelijk verplicht.⁷² Hoe ieders informatiebeveiligingsbeleid eruit ziet, verschilt per ketenpartner. Alle ketenpartners hebben echter gemeenschappelijk dat zij goed moeten nadenken over bedreigingen van binnenuit of van buitenaf die afbreuk kunnen doen aan de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van Wrp-gegevensverwerking (met name systeemuitval, hacking of lekken), om vervolgens tegenmaatregelen te nemen.

De minister van VenJ kan via de stelselafspraken en de landelijke regisseur bevorderen dat bij de LVWRP, gemeenten en exploitanten ook daadwerkelijk werk wordt gemaakt van informatiebeveiliging.

- ✓ Gemeenten dienen in ieder geval de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten te hanteren en daadwerkelijk voorzien in oplossingen.⁷³
- ✓ Exploitanten van prostitutiebedrijven hebben vooral voorlichting en voorbeelden van concrete oplossingen nodig. Wettelijk of via de stelselafspraken zou moeten worden afgesproken dat het bedrijfsplan van een prostitutiebedrijf ook een steekhoudende informatiebeveiligingsparagraaf bevat. Gemeentelijke toezichthouders behoren op de uitvoering van de beveiligingsaanpak toezicht te houden. In wezen is er geen verschil met toezicht op de aanwezigheid van andere beveiligingsoplossingen (bijvoorbeeld voldoende brandblussers).

6.6 Afspraken bij uitbesteding

Veel organisaties besteden bedrijfsvoering tegenwoordig uit aan gespecialiseerde dienstverleners (inkoop van diensten). Of besluiten om gebruik te maken van shared services. Zo maken steeds meer organisaties gebruik van cloudoplossingen. In de Wbp wordt dat onderkend en is er alle ruimte voor flexibiliteit zolang eindverantwoordelijken op basis van duidelijke afspraken maar goede regie blijven voeren, met name op het gebied van informatiebeveiliging.⁷⁴

Dat geldt dus ook voor VenJ, gemeenten en exploitanten. Welbeschouwd is de LVWRP al een vorm van uitbesteding (inrichting van een dienstenplatform voor *shared services*). Via de stelselafspraken dient te worden gewaarborgd dat er geen uitvoeringsorganisaties worden ingeschakeld zonder privacyregieafspraken.

⁷² Art. 13 Wbp. Vgl. de Richtsnoeren Beveiliging Persoonsgegevens van het College Bescherming Persoonsgegevens.

⁷³ www.kinggemeenten.nl/king-kwaliteitsinstituut-nederlandse-gemeenten/over-king/nieuws/2013/king-publiceert-baseline-informatiebeveiliging-nederlandse-gemeenten

⁷⁴ Art. 14-15 Wbp

6.7 Dienstverlening

Voor de aanspraken van personen in de zin van artikel 10 lid 3 Grondwet, zou VenJ een privacy ombudsfunctie (POF) in het leven dienen te roepen. Een voor de hand liggende optie is om te voorzien in eerste lijn ondersteuning voor uitoefening van privacyrechten met behulp van een landelijk loket, bijvoorbeeld een internetportal, waarbij ook de functionaris voor de gegevensbescherming betrokken is voor tweede lijn hulpverlening (escalatiemogelijkheid). Zie ook hierna onder het kopje 'Kwaliteitsbewaking'.

Gelet op de rol van VenJ heeft de POF zowel een rol ten aanzien van de LVWRP als ten aanzien van de Wrp-keten in zijn geheel.

De POF:

- fungeert als aanspreekpunt voor vragen, klachten en het uitoefenen van rechten op privacygebied door exploitanten, beheerders, prostituees of hun vertegenwoordigers;
- draagt zorg voor slagvaardige en correcte behandeling van zulke verzoeken;
- geleidt verzoeken zonodig door naar andere ketenpartijen en voorziet de bewaking van de afhandeling daarvan.

Voor de POF geldt net als voor de regisseur⁷⁵ dat deze zich prima leent voor een relatief 'lichtgewicht' vormgeving, waarbij wordt aangesloten bij bestaande voorzieningen (zoals de regisseur of de FG).

6.8 Transparantie

De Wrp brengt nieuwe en gevoelige gegevensverwerking met zich mee. Daarover dient duidelijk en actief gecommuniceerd te worden. Dit kan ingevuld worden door het beschikbaar stellen van een op de doelgroep toegesneden Wrp-privacybeleidsverklaring via de daartoe geëigende kanalen, zoals overheid.nl, de LVWRP-website en brochures/folders. De verklaring dient in ieder geval ook contactinformatie te bevatten voor de privacy ombudsfunctie.

6.9 Kwaliteitsbewaking

Gelet op het vastgestelde risiconiveau is een bepaalde mate van kwaliteitsbewaking voor zowel de LVWRP als de Wrp-keten als geheel noodzakelijk. Deze kwaliteitsbewaking kan bijvoorbeeld als volgt ingevuld worden:

- ✓ VenJ wijst een functionaris voor de gegevensbescherming (FG) aan die toezicht houdt op zowel de gegevensverwerking in de LVWRP als op het Wrp-stelsel als geheel.
- ✓ VenJ schept in de lagere regelgeving een kader voor periodieke rapportages aan haar door de ketenpartijen (gemeenten, exploitanten en de beheerder van de LVWRP).
- ✓ Indien daartoe aanleiding is – bijvoorbeeld op grond van de rapportages of van signalen van de FG – worden privacyaudits uitgevoerd om te controleren of vereiste maatregelen ook daadwerkelijk zijn genomen.

⁷⁵ Zie paragraaf 5.3.3

7. Privacywaarborgen Wrp

In deze Privacy Impact Assessment zijn wij nagegaan welke effecten Wrp-gegevensverwerking in principe heeft op personen. Paragraaf 5 en 6 beschrijven oplossingen die leiden tot passende waarborgen conform de privacywetgeving, en dan met name op het gebied van privacyregievoering en verantwoording.

De Wrp biedt weliswaar goede aanknopingspunten voor evenwichtige oplossingen maar had daarin duidelijker kunnen zijn. Wetgeving verloopt waarschijnlijk soepeler wanneer aandacht voor passende privacywaarborgen een integraal onderdeel is van het wetgevingsproces. Een wetsvoorstel dat op voorhand zicht biedt op privacy-risicobeheersing is in lijn met de Wbp (straks de Avg). Ook dat is een vorm van rekenschap (vgl. paragraaf 1.2.4). Transparantie over passende privacywaarborgen bevordert begrip en draagvlak.

Door op wettelijk niveau alvast de aanzet te geven voor privacy-regievoering, wordt zekerheid geboden. De kunst is vervolgens om praktisch te blijven.⁷⁶ De oplossings-richtingen volgens paragrafen 5 en 6 zijn ook vooral praktisch bedoeld: ketenpartners die kunnen laten zien dat zij hebben voorzien in passende privacywaarborgen – en wie de Wbp naleeft, kan dat – verdienen zonder omhaal erkenning.



7.1 Waarborgen bij ministerieel besluit

Bij de afsluiting van deze PIA kregen wij de beschikking over de consultatieversie van de algemene maatregel van bestuur bij de Wrp. Daarin troffen wij wél een duidelijke aanzet aan voor een gewaarborgde uitvoering van de Wrp. Zie daarvoor het beoogde artikel 4 en de bijbehorende toelichting op pagina 52.

1. Afbakening van landelijke en gemeentelijke ketenverantwoordelijkheden
2. Privacywaarborgende rol landelijke beheerder (Privacy by Design)
3. Stelselafspraken voor een passend beschermingsniveau
4. Facilitering van aanspraken van personen
5. Vijf jaar gebruik van WSI-gegevens
6. Onafhankelijk toezicht door een functionaris voor de gegevensbescherming
7. Jaarlijkse verslaglegging aan de minister van VenJ door de landelijke beheerder en de functionaris voor de gegevensbescherming
8. Eventuele bijsturing door de minister van VenJ via nadere regels.

⁷⁶ Vgl. voetnoot 61

7.2 Ruimte voor eigen uitwerking

De voorgaande punten bieden het vertrouwen dat de uitvoering van de Wrp omgeven wordt met passende privacywaarborgen. De verdere uitwerking is vooral een zaak van de ketenpartners zelf. Per slot van rekening zijn zij de verantwoordelijken in de zin van de Wbp. Wel zijn er nog drie aanbevelingen die we willen meegeven:

- ✓ Wijs de juiste functionaris voor de gegevensbescherming (FG) aan. Een goede FG is méér dan een afstandelijke toezichthouder en ondersteunt met zijn adviezen in belangrijke mate de privacyregievoering.⁷⁷
- ✓ Voeg aan artikel 3 van de algemene maatregel van bestuur nog een onderdeel o toe in verband met aandacht voor persoonlijk welzijn en veiligheid in het bedrijfsplan van exploitanten, door de bescherming van persoonsgegevens te benoemen. Uit deze PIA blijkt dat zich met name ook rondom die administratie risico's kunnen manifesteren waarvan de persoonlijke impact hoog is. Zo'n onderdeel o zou kunnen luiden:

Artikel 3

1. De door de exploitant te treffen maatregelen, bedoeld in artikel 24, eerste lid, onderdelen a en b, van de wet, waarborgen dat:
(...)
o. de administratie, bedoeld in artikel 26, beveiligd is tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens.

- ✓ Verduidelijk welke gegevens exploitanten van prostitutiebedrijven precies in hun administratie moeten opnemen en help hen bij de beveiliging van hun administratie door praktische voorlichting.

⁷⁷ Zie functieprofiel in TK 25892 nr. 3, p. 184 en overweging 75a Avg (geamendeerde versie 21 oktober 2013)

8. Conclusies

In deze Privacy Impact Assessment (PIA) zijn wij nagegaan wat de effecten zijn van invoering van de Wrp op personen en bestuurders. Hoewel het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ruimer kan worden opgevat, houdt een PIA met name verband met de effecten van gegevensverwerking. In artikel 10 Grondwet is bepaald dat bij wet regels worden gesteld aan de verwerking van persoonsgegevens en de aanspraken van personen. Die nadere uitwerking is de Wet bescherming persoonsgegevens, die van toepassing is op gegevensverwerking zoals beschreven in de Wrp:

- ✓ De centrale informatievoorzieningen LVWRP (WSI-registratie en ES-registratie)
- ✓ Decentrale gegevensverwerking door (a) gemeenten voor vergunningverlening aan exploitanten van seksbedrijven of juist het weren ervan en (b) exploitanten van prostitutiebedrijven

8.1 Positieve impact

De Wet bescherming persoonsgegevens erkent de legitimiteit van Wrp-gegevensverwerking als zodanig, omdat de Wrp gerechtvaardigde doelen dient die samenhangen met publieke taakuitoefening en wezenlijke persoonlijke belangen:

- betere hulpverlening aan prostituees
- tegengaan misstanden in de seksbranche
- ondersteuning van gemeentelijke taken op het gebied van openbare orde en veiligheid
- volksgezondheid
- criminaliteitsbestrijding

De positieve effecten resulteerden in de hoogste score: C3. Iedere prostituee die door verbeterde hulpverlening kan uitstappen, geholpen kan worden bij uitbuiting, is er één. Juist privacywetgeving is erop gericht om rekening te houden met dergelijke individuele gevallen. Zo bewijst ook ieder geval waarbij besmetting met SOA's wordt voorkomen het maatschappelijk nut ('noodzaak') van de Wrp. Hetzelfde geldt voor vormen van overlast of het voorkomen van calamiteiten.

Een punt van aanbeveling is om de bovenstaande doelen te herhalen in de wettekst zelf of bij algemene maatregel van bestuur. Dat is een eerste stap in het verduidelijken in hoeverre de Wbp het delen van Wrp-informatie met secundaire partners zoals de Politie of de GGD toestaat.

8.2 Privacybelangen

Een Privacy Impact Assessment van Wrp-gegevensverwerking helpt inzien dat de risico's voor prostituees, exploitanten en beheerders niet mogen worden onderschat. Paragraaf 4.2 bevat voorbeelden van ernstige economische, sociale en justitiële risico's wanneer de waarborgen van de stelselafspraken wegvallen. Onder omstandigheden kan zelfs de persoonlijke veiligheid in het gedrang komen.

Dergelijke privacyimpact rechtvaardigt de toekenning van de hoogste risicoscore vanuit persoonlijk perspectief. De bestuurlijke risico's zijn weliswaar lager, maar niet

onbeduidend (gemiddelde risicoscore). Hieruit volgt dat privacybeschermende maatregelen robuust moeten zijn – met name op het gebied van gegevenskwaliteit, informatiebeveiliging en ter bescherming tegen vormen van onrechtmatige gegevensverwerking.

8.3 Risicobeheersing

De erkenning van de legitimiteit van Wrp-gegevensverwerking vanuit de Wbp als zodanig, is niet genoeg. De verschillende eindverantwoordelijken in de Wrp-keten hebben die legitimiteit vervolgens vast te houden, door bestuurlijk en operationeel in de waarborgen te voorzien die zijn beschreven in paragraaf 5.4. De Wbp ontnemt als het ware de *license to operate* wanneer privacywaarborgen ontbreken, wegvallen of op losse schroeven komen te staan.

De Wbp verwacht van eindverantwoordelijken dat zij steeds in staat zijn om over beleid en maatregelen rekenschap af te leggen. Dit uitgangspunt wordt nu verder verduidelijkt in het EU wetsvoorstel Algemene verordening gegevensbescherming, waarin gebrekkig privacy management wordt gekoppeld aan zware bestuurlijke boetes.

Voor een deel wordt rechtmatige gegevensverwerking gewaarborgd door de beperkte gegevenssets die op grond van de Wrp verwerkt mogen worden en het daaraan gekoppelde gesloten verstrekkingenregime. In aanvulling daarop zijn met name nog stelselafspraken nodig die de toegestane gegevensverwerkingen nader inkaderen en waarborgen dat alle deelnemende organisaties, inclusief de landelijke beheerder, voldoende privacybescherming bieden.

Voor de minister van VenJ zijn die stelselafspraken nodig om zijn eindverantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de Wrp-gegevensverwerking als geheel. De LVWRP mag dan relatief kleinschalig zijn van opzet, de maatschappelijke, politieke en juridische afbreuk- en aansprakelijkheidsrisico's blijven substantieel.

Stelselafspraken zoals aanbevolen in paragraaf 6.1 gaan tegen dat de LVWRP gegevensuitwisselingen mogelijk maakt die een risico vormen voor de bescherming van persoonsgegevens. De stelselafspraken komen in essentie neer op *due diligence*-onderzoek naar de nakoming van de Wbp door een gemeente. Voor gemeenten die gewend zijn om de Wbp effectief toe te passen, zijn waarborgen rondom Wrp-gegevensverwerking vanzelfsprekend en zal veel kunnen worden ingevuld op basis van bestaande oplossingen.

De aanbevolen stelselafspraken voorzien tevens in een Wrp-regisseur met daaraan verbonden een functionaris voor de gegevensbescherming. De Wrp-regisseur is een gezamenlijke voorziening die controleert of een gemeente voldoet aan de aansluitvoorwaarden LVWRP (de stelselafspraken in contractuele vorm of algemeen bindende afspraken). Ook bevelen we aanstelling aan van een functionaris gegevensbescherming (FG). Die houdt toezicht op de naleving van de Wbp en doet aanbevelingen om het stelsel te blijven waarborgen. Ook adviseert hij de aangesloten eindverantwoordelijken: de minister, burgemeesters en exploitanten.

De Wrp-regisseur kan een privacy ombudsfunctie (POF) vervullen waar exploitanten, beheerders, prostituees of hun vertegenwoordigers terecht kunnen met klachten op privacygebied. De FG is in de positie om oplossingen aan te bevelen en de opvolging daarvan te monitoren. Op die manier helpt hij voorkomen dat het College Bescherming Persoonsgegevens moet ingrijpen.

Bij voorkeur wordt in de Wrp opgenomen dat naleving van de Wbp tot de vergunningvoorwaarden behoort wanneer artikel 26 Wrp van toepassing is. Een exploitant die de bescherming van prostitueegegevens niet waarborgt, vormt een serieus risico.

8.4 Eindconclusie

Wanneer de invoering van de Wrp wordt omgeven met waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens zoals in deze PIA beschreven, geeft de minister van VenJ passende invulling aan zijn verantwoordelijkheden onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Er ontstaat een stelsel van structurele monitoring op de nakoming van Wbp-verplichtingen door de landelijke beheerder en gemeenten. Door middel van beleidsevaluaties en bijsturing waar nodig, is er zekerheid over de duurzaamheid van privacybeschermende maatregelen.

Absolute privacygaranties kunnen nooit worden geboden. Ondanks alle waarborgen zijn incidenten nooit 100% uit te sluiten, net zoals zich in het verkeer wel eens ongelukken voordoen ondanks alle maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid. Met het stelsel voor de bescherming van Wrp-gegevensverwerking kunnen de minister van VenJ en de burgemeesters van deelnemende gemeenten echter wel met vertrouwen maatschappelijk, politiek of juridisch rekenschap afleggen.

De hier voorgestelde maatregelen zijn niet alleen geheel in de geest van de Wbp maar helpen ook om voorbereid te zijn op de nieuwe Algemene verordening gegevensbescherming van de Europese Unie, die de Wbp binnen afzienbare tijd gaat vervangen.

Wetsartikelen

Hieronder is de tekst te vinden van wetsartikelen en overwegingen waarnaar in het rapport verwezen wordt.

Wet regulering prostitutie⁷⁸

Artikel 9

Het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning als bedoeld in artikel 16.

Artikel 10

1. Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, een maximum worden gesteld aan het aantal vergunningen voor een seksbedrijf dat wordt verleend. Een vergunning kan mede voor één seksinrichting worden verleend.
2. Bij gemeentelijke verordening worden regels gesteld over het uitoefenen van een seksbedrijf in de gemeente.

Artikel 12

1. Bij de aanvraag van een vergunning wordt vermeld voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd, en wordt opgave gedaan van in ieder geval de volgende gegevens:
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
 - b. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
 - c. of in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag de exploitant een vergunning voor een seksbedrijf is geweigerd of een aan de exploitant verleende vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken;
 - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
 - e. het adres van een onder het seksbedrijf vallende seksinrichting;
 - f. het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt.
2. Indien een beheerder is aangesteld, is het eerste lid, onder a, b en c, van overeenkomstige toepassing op de beheerder.
3. Bij gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de wijze van indiening van de aanvraag;
 - b. de overige gegevens of bescheiden die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag van de vergunning;
 - c. de procedure bij verlenging van de vergunning.

Artikel 13

1. De burgemeester beslist binnen twaalf weken op de aanvraag van een vergunning.
2. De in het eerste lid gestelde termijn kan door de burgemeester met ten hoogste twaalf weken worden verlengd.
3. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikel 14

1. Een vergunning wordt geweigerd indien:
 - a. de exploitant of de beheerder onder curatele staat;
 - b. de exploitant of de beheerder is ontzet uit het ouderlijk gezag of de voogdij;
 - c. de exploitant of de beheerder onherroepelijk is veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel, of in enig ander opzicht van slecht levensgedrag is;
 - d. de exploitant of de beheerder de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt;
 - e. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
 - f. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voor- schriften;

⁷⁸ Novelle, consultatieversie (17 juli 2013)

- g. er aanwijzingen zijn dat voor het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn of zullen zijn die, indien het prostituees betreft, nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, indien het overige personen betreft, nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000;
 - h. ingevolge artikel 10, eerste lid, onder a, bij gemeentelijke verordening een maximum is gesteld aan het aantal vergunningen dat wordt verleend en dit maximum is bereikt;
 - i. de aanvraag betrekking heeft op een prostitutiebedrijf in een gemeente waar ingevolge artikel 23 bij gemeentelijke verordening is bepaald dat voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente geen vergunning wordt verleend.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen naast de in het eerste lid gestelde eisen andere eisen worden gesteld ten aanzien van het zedelijk gedrag van de exploitant en de beheerder en kan de in het eerste lid, onder c, gestelde kwalificatie nader worden omschreven.

Artikel 15

1. Een vergunning kan worden geweigerd:
 - a. voor een seksbedrijf waarvoor de vergunning op grond van artikel 17 of artikel 18 is ingetrokken, gedurende een periode van vijf jaar na de intrekking;
 - b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
 - c. indien niet is voldaan aan de op basis van artikel 12, derde lid, gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
 - d. indien de vergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in een seksinrichting waarvoor eerder een vergunning is ingetrokken, of in die seksinrichting eerder zonder vergunning een prostitutiebedrijf is uitgeoefend.
2. Voordat een vergunning wordt geweigerd met toepassing van het eerste lid, onder b, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.
3. Bij gemeentelijke verordening kunnen, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, aanvullende gronden voor de weigering van de vergunning voor een seksbedrijf worden gesteld.

Artikel 16

1. De vergunning vermeldt in ieder geval: a. de exploitant; b. de beheerder; c. voor welke activiteit de vergunning is verleend; d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend; e. het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt; f. het adres van de onder dat seksbedrijf vallende seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend; g. de voorschriften of beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden; h. de geldigheidsduur van de vergunning; i. het nummer van de vergunning.
2. De exploitant draagt er zorg voor dat de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar aanwezig is in de seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend, en dat tevens aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar is dat hij over een vergunning voor die seksinrichting beschikt.
3. Het is verboden te handelen in strijd met het tweede lid.

Artikel 17

De vergunning wordt ingetrokken indien:

- a. de verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen indien bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
- b. de vergunning in strijd met een wettelijk voorschrift is gegeven; c. is gehandeld in strijd met de artikelen 19, 21, 22, 24 en 26; d. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid;
- e. zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 14, eerste lid; f. de vergunninghouder dat verzoekt.

Artikel 18

1. De vergunning kan worden geschorst of ingetrokken:
 - a. indien is gehandeld in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
 - b. indien in verband met gewijzigde wettelijke voorschriften, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten de bescherming van de belangen met het oog waarop het vergunningsvereiste is gesteld, zwaarder wegen dan het belang van de vergunninghouder bij behoud van de vergunning;
 - c. indien een niet in de vergunning vermelde persoon exploitant of beheerder is geworden;
 - d. indien is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of krachtens deze wet gestelde bepalingen, onverminderd artikel 17, eerste lid, onder c;
 - e. indien is gehandeld in strijd met de in het bedrijfsplan, bedoeld in artikel 24, beschreven maatregelen;
 - f. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2. Voordat een vergunning wordt ingetrokken op grond van het eerste lid, onder d, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.
3. Bij gemeentelijke verordening kunnen, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, andere gronden voor de intrekking van de vergunning worden gesteld.

Artikel 20

1. Er is een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven, onder verantwoordelijkheid van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.
2. In het register worden opgenomen:
 - a. beschikkingen, houdende weigering, schorsing of intrekking van een vergunning voor een prostitutiebedrijf, voor zover daartoe is besloten op grond van een omstandigheid als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g, en
 - b. verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven.
3. De burgemeester die een vergunning heeft geweigerd, geschorst of ingetrokken als bedoeld in het tweede lid, onder a, of een vergunning als bedoeld in het tweede lid, onder b, heeft verleend of gewijzigd, meldt dit onverwijld bij het register onder vermelding van de grond daarvoor, en de bij de vergunningaanvraag vermelde gegevens.
4. Gegevens uit het register worden uitsluitend verstrekt aan:
 - a. de burgemeester die een aanvraag voor een vergunning op grond van artikel 11 heeft ontvangen, of die een vergunning voor een prostitutiebedrijf heeft verleend, uitsluitend ter beoordeling van die aanvraag of de voortzetting van die vergunning;
 - b. de toezichthouders, bedoeld in artikel 27, en de ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaken, uitsluitend voor het toezicht op prostitutiebedrijven, en
 - c. Onze Minister van Veiligheid en Justitie, uitsluitend ten behoeve van de taakuitoefening, bedoeld in de artikelen 8 en 9 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, door het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
5. De beheerder van het register draagt ervoor zorg dat eenieder zich ervan kan vergewissen of een escortbedrijf beschikt over een vergunning.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het eerste tot en met vijfde lid, en over hetgeen wordt opgeslagen in het register.

Artikel 21

Het is verboden in advertenties voor een seksbedrijf geen vermelding op te nemen van het telefoonnummer, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder e, en van het nummer, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder i.

Artikel 26

1. De exploitant dan wel de beheerder is aanwezig gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend.
2. De exploitant draagt er zorg voor dat in de bedrijfsadministratie de actuele gegevens zijn opgenomen van de voor het prostitutiebedrijf werkzame prostituees, en dat de bedrijfsadministratie te allen tijde beschikbaar is voor toezichthouders.
3. Het is verboden te handelen in strijd met het eerste en tweede lid.

Artikel 27

1. Met het toezicht in een gemeente op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet of bij gemeentelijke verordening zijn belast de bij besluit van de burgemeester van die gemeente aangewezen ambtenaren, waaronder ambtenaren van de gemeente. Van dit besluit wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

2. Met de opsporing van de bij artikel 29 en 30 strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, belast de in het eerste lid bedoelde ambtenaren van de gemeente. Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.

Artikel 34

Indien van een aanvrager van een vergunning voor een seksbedrijf een vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken in de periode van vijf jaar voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, kan een vergunning worden geweigerd indien nog geen vijf jaar zijn verstreken sinds de intrekking.

Artikel 35

Een voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet verleende vergunning voor een seksbedrijf die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet niet is ingetrokken of vervallen, geldt gedurende 28 weken na de inwerkingtreding van deze wet als een vergunning krachtens deze wet. Indien binnen deze periode een aanvraag als bedoeld in artikel 11 is gedaan, blijft deze vergunning van kracht totdat op de aanvraag is beslist.

Artikel 36

De artikelen 9 en 21 zijn gedurende 28 weken na inwerkingtreding van deze wet niet van toepassing op een seksbedrijf dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet rechtmatig zonder vergunning werd uitgeoefend en sindsdien onafgebroken is voortgezet. Indien binnen deze periode een aanvraag als bedoeld in artikel 11 is gedaan, geldt de buitentoepassing tot het moment dat op de aanvraag is beslist.

Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. persoonsgegeven: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon;
- b. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;
- [...]
- d. verantwoordelijke: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt;
- [...]

Artikel 6

Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.

Artikel 7

Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.

Artikel 8

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Artikel 9

- 1. Persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.
- 2. Bij de beoordeling of een verwerking onverenigbaar is als bedoeld in het eerste lid, houdt de verantwoordelijke in elk geval rekening met:
 - a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
 - b. de aard van de betreffende gegevens;
 - c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
 - d. de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en
 - e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.
- 3. Verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, wordt niet als onverenigbaar beschouwd, indien de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden.
- 4. De verwerking van persoonsgegevens blijft achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

Artikel 15

De verantwoordelijke draagt zorg voor de naleving van de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 6 tot en met 12 en 14, tweede en vijfde lid van dit hoofdstuk.

Artikel 24

- 1. Een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.
[...]

Artikel 49

- 1. Indien iemand schade lijdt doordat ten opzichte van hem in strijd wordt gehandeld met de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften zijn de volgende leden van toepassing, onverminderd de aanspraken op grond van andere wettelijke regels.
- 2. Voor nadeel dat niet in vermogensschade bestaat, heeft de benadeelde recht op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding.
- 3. De verantwoordelijke is aansprakelijk voor de schade of het nadeel, voortvloeiende uit het niet-nakomen van de in het eerste lid bedoelde voorschriften. De bewerker is aansprakelijk voor die schade of dat nadeel, voor zover ontstaan door zijn werkzaamheid.
- 4. De verantwoordelijke of de bewerker kan geheel of gedeeltelijk worden ontheven van deze aansprakelijkheid, indien hij bewijst dat de schade hem niet kan worden toegerekend.

Artikel 60

- 1. [Het CBP] kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende, een onderzoek instellen naar de wijze waarop ten aanzien van gegevensverwerking toepassing wordt gegeven aan het bepaalde bij of krachtens de wet.

[...]

Artikel 62

Een verantwoordelijke of een organisatie waarbij verantwoordelijken zijn aangesloten kan een eigen functionaris voor de gegevensbescherming benoemen, onverminderd de bevoegdheden van [het CBP] ingevolge hoofdstuk 9 en 10 van deze wet.

Artikel 63

1. Als functionaris kan slechts worden benoemd een natuurlijke persoon die voor de vervulling van zijn taak over toereikende kennis beschikt en voldoende betrouwbaar kan worden geacht.
2. De functionaris kan wat betreft de uitoefening van zijn functie geen aanwijzingen ontvangen van de verantwoordelijke of van de organisatie die hem heeft benoemd. Hij ondervindt geen nadeel van de uitoefening van zijn taak. De verantwoordelijke stelt de functionaris in de gelegenheid zijn taak naar behoren te vervullen. De functionaris kan de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de verantwoordelijke gevolg dient te geven aan hetgeen in de tweede volzin is bepaald.
3. De functionaris oefent zijn taken eerst uit nadat de verantwoordelijke of de organisatie die hem heeft benoemd, hem heeft aangemeld bij [het CBP]. [het CBP] houdt een lijst bij van aangemelde functionarissen.
4. De functionaris is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem op grond van een klacht of een verzoek van betrokkene is bekend geworden, tenzij de betrokkene in bekendmaking toestemt.

Artikel 64

1. De functionaris ziet toe op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde. Het toezicht strekt zich uit tot de verwerking van persoonsgegevens door de verantwoordelijke die hem heeft benoemd of door de verantwoordelijken die zijn aangesloten bij de organisatie die hem heeft benoemd.
2. Indien op de verwerking een krachtens artikel 25 vastgestelde gedragscode van toepassing is, strekt het toezicht mede uit tot de naleving van deze code.
3. De verantwoordelijke of de organisatie als bedoeld in het eerste lid draagt zorg dat de functionaris ter vervulling van zijn taak over bevoegdheden beschikt die gelijkwaardig zijn aan de bevoegdheden zoals geregeld in Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.
4. De functionaris kan aanbevelingen doen aan de verantwoordelijke die strekken tot een betere bescherming van de gegevens die worden verwerkt. In gevallen van twijfel overlegt hij met [het CBP].

Wbp Artikel 65

[het CBP] is bevoegd tot opleWSI-registratieng van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Algemene verordening gegevensbescherming

Recital 70

Directive 95/46/EC provided for a general obligation to notify processing of personal data to the supervisory authorities. While this obligation produces administrative and financial burdens, it did not in all cases contribute to improving the protection of personal data. Therefore such indiscriminate general notification obligation should be abolished, and replaced by effective procedures and mechanism which focus instead on those processing operations which are likely to present specific risks to the rights and freedoms of data subjects by virtue of their nature, their scope or their purposes. In such cases, a data protection impact assessment should be carried out by the controller or processor prior to the processing, which should include in particular the envisaged measures, safeguards and mechanisms for ensuring the protection of personal data and for demonstrating the compliance with this Regulation.

Recital 71

This should in particular apply to newly established large scale filing systems, which aim at processing a considerable amount of personal data at regional, national or supranational level and which could affect a large number of data subjects.

Recital 72

There are circumstances under which it may be sensible and economic that the subject of a data protection impact assessment should be broader than a single project, for example where public authorities or bodies intend to establish a common application or processing platform or where several controllers plan to introduce a common application or processing environment across an industry sector or segment or for a widely used horizontal activity.

Recital 73

Data protection impact assessments should be carried out by a public authority or public body if such an assessment has not already been made in the context of the adoption of the national law on which the performance of the tasks of the public authority or public body is based and which regulates the specific processing operation or set of operations in question.

Recital 74

Where a data protection impact assessment indicates that processing operations involve a high degree of specific risks to the rights and freedoms of data subjects, such as excluding individuals from their right, or by the use of specific new technologies, the supervisory authority should be consulted, prior to the start of operations, on a risky processing which might not be in compliance with this Regulation, and to make proposals to remedy such situation. Such consultation should equally take place in the course of the preparation either of a measure by the national parliament or of a measure based on such legislative measure which defines the nature of the processing and lays down appropriate safeguards.

Artikel 22 – Responsibility of the controller

1. The controller shall adopt policies and implement appropriate measures to ensure and be able to demonstrate that the processing of personal data is performed in compliance with this Regulation.
 2. The measures provided for in paragraph 1 shall in particular include:
 - (a) keeping the documentation pursuant to Article 28;
 - (b) implementing the data security requirements laid down in Article 30;
 - (c) performing a data protection impact assessment pursuant to Article 33;
 - (d) complying with the requirements for prior authorisation or prior consultation of the supervisory authority pursuant to Article 34(1) and (2);
 - (e) designating a data protection officer pursuant to Article 35(1).
 3. The controller shall implement mechanisms to ensure the verification of the effectiveness of the measures referred to in paragraphs 1 and 2. If proportionate, this verification shall be carried out by independent internal or external auditors.
- [...]

Artikel 33 – Data protection impact assessment

1. Where processing operations present specific risks to the rights and freedoms of data subjects by virtue of their nature, their scope or their purposes, the controller or the processor acting on the controller's behalf shall carry out an assessment of the impact of the envisaged processing operations on the protection of personal data.
2. The following processing operations in particular present specific risks referred to in paragraph 1:
 - (a) processing operations which result in physical or psychological damage, discrimination, financial loss, reputational damage or other significant damage or distress;
 - (b) information on sex life, health, race and ethnic origin or for the provision of health care, epidemiological researches, or surveys of mental or infectious diseases, where the data are processed for taking measures or decisions regarding specific individuals on a large scale;
3. The assessment shall contain at least a general description of the envisaged processing operations, an assessment of the risks to the rights and freedoms of data subjects, the measures envisaged to address the risks, safeguards, security measures and mechanisms

to ensure the protection of personal data and to demonstrate compliance with this Regulation, taking into account the rights and legitimate interests of data subjects and other persons concerned.

4. The controller shall seek the views of data subjects or their representatives on the intended processing, without prejudice to the protection of commercial or public interests or the security of the processing operations.

[...]

Artikel 35 – Designation of the data protection officer

1. The controller and the processor shall designate a data protection officer in any case where:

(a) the processing is carried out by a public authority or body; or

(b) the processing is carried out by an enterprise employing 250 persons or more; or

(c) the core activities of the controller or the processor consist of processing operations which, by virtue of their nature, their scope and/or their purposes, require regular and systematic monitoring of data subjects.

2. In the case referred to in point (b) of paragraph 1, a group of undertakings may appoint a single data protection officer.

3. Where the controller or the processor is a public authority or body, the data protection officer may be designated for several of its entities, taking account of the organisational structure of the public authority or body.

4. In cases other than those referred to in paragraph 1, the controller or processor or associations and other bodies representing categories of controllers or processors may designate a data protection officer.

5. The controller or processor shall designate the data protection officer on the basis of professional qualities and, in particular, expert knowledge of data protection law and practices and ability to fulfil the tasks referred to in Article 37. The necessary level of expert knowledge shall be determined in particular according to the data processing carried out and the protection required for the personal data processed by the controller or the processor.

6. The controller or the processor shall ensure that any other professional duties of the data protection officer are compatible with the person's tasks and duties as data protection officer and do not result in a conflict of interests.

[...]

8. The data protection officer may be employed by the controller or processor, or fulfil his or her tasks on the basis of a service contract.

10. Data subjects shall have the right to contact the data protection officer on all issues related to the processing of the data subject's data and to request exercising the rights under this Regulation.

[...]

OECD Privacy Guidelines

Artikel 14

A data controller should be accountable for complying with measures which give effect to the [good governance principles related to data protection and privacy].

EU Privacyrichtlijn 95/46/EG

Overweging 18

Overwegende dat om te voorkomen dat een persoon wordt uitgesloten van de bescherming waarop hij krachtens deze richtlijn recht heeft, alle verwerkingen van persoonsgegevens in de Gemeenschap moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de wetgeving van een van de Lid-Staten; dat in dit verband de verwerking die wordt uitgevoerd door een persoon namens een voor de verwerking verantwoordelijke die in een Lid-Staat is gevestigd, door het recht van die Staat dient te worden geregeld;

Overweging

Overwegende dat de verwerking van persoonsgegevens ook als geoorloofd moet worden beschouwd wanneer zij wordt uitgevoerd ter bescherming van een belang dat voor het leven van de betrokkene essentieel is;

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 5:17 Algemene wet bestuursrecht

1. Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
2. Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.
3. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.

Besluit prostitutie en seksbranche

(Consultatieversie)

Artikel 4

1. Onze Minister wijst de beheerder aan van het register, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet en een functionaris, als bedoeld in artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens.
2. De beheerder van het register ziet er op toe dat de processen ter bevordering van de juistheid en volledigheid van de informatie die wordt versterkt op grond van artikel 20 van de wet, en de rechtmatige verwerking van gegevens daarbij, zijn gewaarborgd. Hij faciliteert de aanspraken van personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens.
3. De gegevens, bedoeld in artikel 20, tweede lid, onderdeel a, van de wet worden vijf jaar bewaard.
4. De beheerder stelt met de burgemeesters die gegevens, als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de wet, aanleveren, de gezamenlijke werkwijze voor een passend beschermingsniveau ter verwerking van persoonsgegevens bij de registratie van deze gegevens vast.
5. De beheerder en de functionaris, bedoeld in het eerste lid, doen jaarlijks verslag van hun werkzaamheden aan Onze Minister.
6. Onze Minister kan nadere regels stellen over het beheer en de beveiliging van het vergunningenregister.

Toelichting

De beheerder van het landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven wordt door de minister van Veiligheid en Justitie aangewezen. Vanwege de aard van de gegevens wordt de minister verplicht gesteld een speciale functionaris die toe ziet de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens aan te stellen.

Informatiedeling via het vergunningenregister ondersteunt de bestuurlijke samenwerking, omdat burgemeesters toegang krijgen tot informatie over de weigering, intrekking of schorsing van vergunningen voor prostitutiebedrijven in andere gemeenten. Op grond van artikel 20, vierde lid, Wrp wordt de informatie over eerder geweigerde, geschorste of ingetrokken vergunningen alleen aan de burgemeester verstrekt als hij een aanvraag voor de vergunning van een prostitutiebedrijf heeft ontvangen of een vergunning voor een prostitutiebedrijf heeft verleend, ter beoordeling van die aanvraag of de voortzetting van die vergunning. Hij moet dus aangeven waarvoor hij de informatie nodig heeft.

Toezichthouders, als bedoeld in artikel 27 van de Wrp, opsporingsambtenaren en het Landelijk Bureau Bibob hebben uitsluitend toegang tot de informatie in het vergunningenregister ten behoeve van hun taakuitoefening.

Daarnaast biedt het vergunningenregister, ook voor klanten, duidelijkheid over prostitutiebedrijven die voor hun activiteiten niet aan een vaste locatie gebonden zijn; de escortbedrijven. Artikel 2, lid 2, onderdeel b, Wrp bepaalt dat de verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven in het register worden opgenomen.

Er geldt een bewaartermijn van vijf jaar voor de gegevens die worden verstrekt over geweigerde en geschorste of ingetrokken vergunningen. Hierdoor wordt een exploitant of beheerder niet onevenredig lang geconfronteerd met een eerdere weigering. Overigens is het niet zo dat vermelding in het vergunningenregister op grond van artikel 20, tweede lid, onderdeel a, Wrp een automatische weigeringsgrond voor een nieuwe vergunningaanvraag inhoudt: het is slechts een indicatie dat er zich in het verleden weigeringsgronden hebben

voorgedaan. De burgemeester die de op de aanvraag voor een nieuwe vergunning of over de voortzetting van een prostitutievergunning moet beslissen, moet zelfstandig gemotiveerd tot een besluit komen.

Uit de artikelen 13 en 20 Wrp volgt dat de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening van seksbedrijven en de bijbehorende administratie bij de burgemeester van de gemeente waar de aanvraag wordt gedaan ligt. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de aangeleverde gegevens. De Wrp laat de eindverantwoordelijkheid voor de vergunningverlening en de achterliggende informatieverwerking bij de gemeenten zelf.

De beheerorganisatie dient er echter ook zorg voor te dragen dat de privacy van betrokkenen daarbij voldoende is beschermd. Gegevens mogen niet in handen komen van partijen die buiten de wettelijke regeling vallen of die geen passend beschermingsniveau bieden. De beheerder zal in de praktijk opereren volgens de principes van *Privacy by Design*.

Op grond van artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens omvatten de waarborgen waarin een gegevensverwerker heeft te voorzien tevens de onderzoeksplicht of partnersmet wie hij gegevens deelt, in de vereiste waarborgen hebben voorzien. Er zullen zodoende beheersmaatregelen moeten worden getroffen die leiden tot uitwisseling van geanonimiseerde data en onderling vertrouwen van goede naleving van privacywetgeving van de betrokkenen bij de informatieaanlevering en gegevensverwerking bij het register.

Personen wiens persoonsgegevens in het landelijk register worden opgenomen kunnen bij fouten hierin op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens de minister aanspreken. De minister moet zich vervolgens tot gemeenten wenden voor zover de fouten daar zijn ontstaan. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de aangeleverde gegevens.

Er is in het vijfde lid van artikel 4 bepaald dat in een ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over het beheer en de beveiliging van het register. Hierin kan bijvoorbeeld worden bepaald dat een periodieke evaluatie van het privacybeleid inzake het vergunningenregister wordt voorgeschreven.

